Reforma política no Brasil



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Reitor: Ronaldo Tadêu Pena
Vice-Reitora: Heloisa Maria Murgel Starling

Editora UFMG
Diretor: Wander Melo Miranda
Vice-Diretora: Silvana Cóser

Conselho Editorial Wander Melo Miranda (presidente)
Carlos Antônio Leite Brandão
José Francisco Soares
Juarez Rocha Guimarães
Maria das Graças Santa Bárbara
Maria Helena Damasceno e Silva Megale
Paulo Sérgio Lacerda Beirão
Silvana Cóser



Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Representante Residente: Kim Bolduc
Representante Residente Adjunto: Lucien Muñoz

Unidade de Governo
Coordenador: Francisco Gaetani

Leonardo Avritzer
Fátima Anastasia
Organizadores

Reforma política no Brasil

Belo Horizonte
Editora UFMG
2006

R322 Reforma política no Brasil / Leonardo Avritzer, Fátima Anastasia (organizadores). – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
271 p. ; il. –

Inclui referências.
ISBN: 85-7041-536-2

1. Brasil – Política e Governo. 2. Brasil – História. I. Avritzer, Leonardo. II. Anastasia, Fátima.

CDD: 981
CDU: 981

Elaborada pela Central de Controle de Qualidade da Catalogação da Biblioteca Universitária da UFMG

Coordenação Técnica: Francisco Gaetani (PNUD)
Editoração de textos: Ana Maria de Moraes
Revisão e normalização: Maria do Carmo Leite Ribeiro
Revisão de provas: Michel Gannam e Marco Marinho
Projeto gráfico e capa: Paulo Schmidt
Formatação: Paulo Schmidt
Produção gráfica: Warren M. Santos

Editora UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627
Ala direita da Biblioteca Central - térreo - Campus Pampulha
CEP: 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel.: (31) 3499-4650 – Fax: (31) 3499-4768
editora@ufmg.br
www.editora.ufmg.br

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SCN Quadra 2 Bloco A
Ed. Corporate Financial Center - 7º andar
CEP: 70712-901 - Brasília/DF
Tel.: (61) 3038-9300 - Fax: (61) 3038-9009
registry@undp.org.br
www.pnud.org.br

Apresentação

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem através desta publicação contribuir para a discussão sobre as possibilidades de aperfeiçoamento da democracia no Brasil. O país é hoje uma democracia consolidada e vibrante, exemplo para o continente latino-americano, e objeto de admiração e respeito em todo o mundo. Transcorridas mais de duas décadas do processo de redemocratização, não se verifica no país nenhum temor quanto à possibilidade de retrocessos autoritários. As crises políticas ocorridas nesses anos foram todas superadas dentro do marco constitucional, sem colocar em risco as instituições democráticas, cuja construção é uma conquista permanente de toda a nação brasileira.

O Brasil tornou-se conhecido internacionalmente também pelas inovações no campo da democracia cidadã, isto é, na esfera da democracia que vai além dos processos eleitorais periódicos da chamada democracia representativa. A multiplicação das experiências de orçamento participativo no âmbito local, a criação de conselhos com participação social no âmbito de diversas políticas públicas, as experiências de descentralização das políticas sociais e a institucionalização de uma instância de diálogo com os movimentos sociais no âmbito do Executivo são exemplos de como o Brasil vem contribuindo para o enriquecimento da prática democrática no continente e no mundo.

O PNUD é a favor de um debate qualificado sobre os dilemas e opções do país no que se refere ao seu sistema político. Esta publicação é uma contribuição ao diálogo nacional sobre o tema e destina-se ao mundo político, a organizações da sociedade civil, às universidades, aos meios de comunicação e à sociedade brasileira, em geral. Dado seu caráter didático e informativo, trata-se, também, de uma contribuição que não é prisioneira de debates marcados pelo imediatismo, pois visa possibilitar escolhas conscientes, uma meta desejável para a consolidação de processos democráticos fundados essencialmente na disputa política. Trata-se de um esforço de contribuição do PNUD ao debate sobre a reforma política no Brasil. Este é um assunto recorrente desde a Constituição de 1988, sinalizando que algumas das escolhas do país em relação ao tema ainda não estão consolidadas ou, talvez, devam ser objeto de reconsideração.

A iniciativa constitui-se em um seguimento de duas outras importantes contribuições do PNUD ao debate sobre democracia: o Relatório Internacional sobre Desenvolvimento Humano de 2002 "Aprofundar a Democracia num Mundo Fragmentado" e o Informe da Diretoria para América Latina e Caribe "Democracia na América Latina – Rumo a uma Democracia de Cidadãos e Cidadãs", lançado dois anos atrás com o apoio da União Européia. Ambos os relatórios alcançaram grande repercussão em escala continental e mundial

ao abordarem o tema da relação dos sistemas políticos nacionais e a qualidade do processo democrático.

Muito se discute sobre a funcionalidade de sistemas políticos em abstrato. Mas, quando se trata de vincular este debate aos desafios de um país como o Brasil — que enfrenta simultâneamente os imperativos de combater a pobreza e crescer —, as coisas já não são tão simples. Os grandes desafios da democracia brasileira são o combate à desigualdade e a promoção do desenvolvimento, simultâneamente. A construção de um sistema político que favoreça um projeto de governabilidade comprometida com estes dois projetos é um desafio nacional.

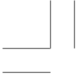
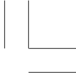
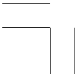
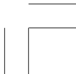
A forma que o PNUD encontrou de apoiar esta discussão foi optando por disseminar o debate e os dilemas nele envolvidos. A sociedade precisa apropriar-se das escolhas que conduzem ao sistema político que a governa. Optou-se por desagregar os diversos ingredientes da discussão sobre reforma política e mapear as posições existentes sobre cada um deles. A intenção foi esclarecer as divergências, não processá-las, porque esta tarefa é da sociedade brasileira e de sua classe política. O produto deste trabalho, contido no livro, é um conjunto de textos que elucidam dilemas e proporcionam análises do cenário brasileiro no que se refere aos desafios afetos ao funcionamento do sistema político.

A iniciativa foi desenvolvida com o apoio de diversos integrantes da comunidade de cientistas políticos, economistas e sociólogos da academia brasileira, que se dispuseram a participar do projeto. A edição deste trabalho se deu em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, instituição à qual pertencem os organizadores desta publicação, que organizaram a estrutura do livro e a articulação das contribuições. A publicação não é um documento oficial do PNUD, embora a iniciativa seja de sua responsabilidade, e os textos sejam de responsabilidade dos respectivos autores.

A publicação é constituída por dois tipos de contribuições: artigos e verbetes. Os artigos que abrem e fecham o livro tratam de questões sobre a democracia cidadã e sobre a funcionalidade — ou não — do sistema político brasileiro, além de uma contribuição ao debate a partir de um outro país latino-americano — o México — que traz um olhar comparativo. Os verbetes referem-se a diversos temas, mais ou menos relacionados com o debate sobre a reforma política no país. O conjunto das contribuições proporciona uma visão do mosaico que é a discussão da reforma política do país e das posições em disputa.

PNUD Brasil
julho 2006

Sumário

Introdução

Leonardo Avritzer
Fátima Anastasia

A reforma política pode ser entendida, de forma mais restrita, como reorganização de regras para competições eleitorais periódicas, tal como tem sido o caso no Brasil pós-democratização, ou pode ser entendida, também, como uma reorganização mais ampla do sistema político brasileiro. Neste caso, vale a pena distinguir entre a reforma das instituições políticas, a reforma do comportamento político e a reforma dos padrões de interação política. No Brasil pós-democratização, a agenda da reforma política foi mudando: no começo dos anos 90 ainda eram discutidos amplos traços da organização das instituições políticas, como foi o caso do plebiscito sobre o parlamentarismo. A partir do final da década de 90, a idéia de reforma política foi se consolidando em torno de diferentes pontos: a reorganização ampla das regras do sistema político e da forma de financiamento de campanha, a criação de novas instituições capazes de aumentar a participação e os diferentes padrões de interação entre instituições representativas e participativas.

Não existe, até o momento, um consenso sobre quais são as causas das crises periódicas que atravessam o sistema político brasileiro. Esta publicação tenta responder a essa indagação, problematizando três conjuntos de questões: o primeiro deles refere-se à maneira como o sistema representativo e as formas de participação estão estruturados no Brasil. A Parte I deste livro busca estabelecer algumas bases para uma compreensão mais ampla do sistema de representação e de participação vigente no país e apresenta sugestões para o seu aprimoramento. O segundo conjunto de questões, abordado em 31 verbetes apresentados na Parte II, refere-se à origem e ao funcionamento das instituições republicanas e democráticas no Brasil e aos temas que freqüentam, ou deveriam freqüentar, a agenda da reforma política no país. Esses verbetes estão agrupados segundo as diferentes abordagens que os informam.

O republicanismo, como interpretação do sistema político, oferece instrumentos para uma investigação analítica capaz de trazer à tona elementos conceituais próprios às sociedades democráticas, tais como o voto obrigatório ou facultativo, ou a questão da corrupção. Ele permite, também, devolver densidade à idéia de interesses compartilhados, de ação pública dos cidadãos, de definição dos modos de agregação e uso do bem público.

A análise institucional, por sua vez, busca identificar os efeitos produzidos pelos procedimentos democráticos, sob certas condições,

e os impactos prováveis das alterações nas regras do jogo presentes na agenda da reforma, seja sobre o comportamento dos atores políticos e seus padrões de interação, seja sobre os resultados do jogo político.

O terceiro elemento central para o debate sobre reforma política diz respeito ao arranjo institucional brasileiro, denominado por Sérgio Abranches de *presidencialismo de coalizão,* e aos seus problemas. Nesse arranjo, o presidente se elege por maioria absoluta, mas o seu partido dificilmente consegue uma bancada com mais de 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Apesar de boa parte da intelectualidade na área de ciência política no Brasil considerar o presidencialismo de coalizão como um sistema exitoso (Figueiredo; Limongi, 1999), há, também, um grupo significativo de críticos do sistema, especialmente na ciência política norte-americana, que questionam o sucesso do presidencialismo de coalizão no Brasil (Mainwaring, 1999; Ames, 2003).

A crise política atual recoloca a discussão sobre o êxito do presidencialismo de coalizão por dois motivos: em primeiro lugar porque ela põe em questão o método de formação de coalizões. Coalizões podem ser construídas no processo eleitoral, tendo por principal "cimento" o voto, que é o recurso mais legítimo sob a democracia. Porém, sob o presidencialismo com multipartidarismo e representação proporcional, dificilmente sairá das urnas uma coalizão governativa majoritária. Portanto, a transformação da coalizão eleitoral vitoriosa em coalizão governativa majoritária exigirá a mobilização de outros recursos. Embora se saiba que a persuasão e a produção do consenso, resultante do processo deliberativo, são recursos fundamentais da política democrática, sabe-se, também, que no Brasil esses recursos têm sido usados de forma parcimoniosa, especialmente dada a natureza das coalizões políticas que têm sido organizadas com vistas ao exercício do governo: a grande maioria, para não dizer a totalidade, das coalizões construídas no pós-88, no Brasil, caracterizou-se por ser composta por parceiros com pouca afinidade ideológica e programática, situação que veio a tornar-se mais aguda sob o atual governo.

A questão do presidencialismo de coalizão remete ao fato de o Brasil ser, entre os países da América Latina, um dos que consolidou o seu sistema político mais tardiamente. O sistema político pós-autoritarismo na Argentina, no Chile e no Uruguai implicou a volta ao sistema de partidos existente no período democrático anterior. No caso do México não houve ruptura entre o sistema de partidos que já operava no período autoritário e o sistema pós-democratização. No caso brasileiro, as identidades partidárias pregressas não foram recuperadas e um novo sistema partidário emergiu no contexto da redemocratização da ordem política. Nesta publicação, apresentamos diferentes artigos comparando a situação política brasileira com a latino-americana dando destaque ao problema da reforma política em perspectiva comparada.

Finalmente, vale perguntar, reformar para quê? É importante sublinhar que a reforma das instituições políticas no Brasil será bem sucedida se contribuir para o aperfeiçoamento e o aprofundamento da ordem democrática, incidindo positivamente sobre o comportamento político dos atores em interação e sobre os resultados produzidos.

Estrutura

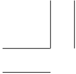
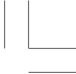
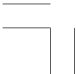
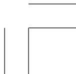
Este livro sobre reforma política no Brasil está dividido em três partes: uma primeira parte compreende considerações gerais sobre o funcionamento do sistema político no Brasil e na América Latina; a última parte procura apresentar a controvérsia que atravessa a ciência política brasileira no que se refere ao presidencialismo de coalizão. Entre as duas partes, o conjunto de 31 verbetes tem como objetivo oferecer ao leitor interessado na reforma do sistema político uma introdução didática ao amplo cardápio de questões envolvidas nesse tema. Os verbetes estão organizados em quatro seções: republicanismo, participação, constituição das instâncias decisórias e regras decisórias.

Os verbetes sobre o republicanismo, tal como foi apontado acima, têm como objetivo mostrar que há uma dimensão republicana que pode estar mais presente na organização do sistema político no Brasil. Eles representam não apenas uma inovação na discussão sobre reforma política, que usualmente não aborda esta dimensão, mas, também, uma inovação na maneira como a ciência política brasileira vem tratando desse tema. Nesse sentido, a concepção que orienta os verbetes é a de que as orientações teóricas e os temas amplos da organização política podem ser articulados. O leitor deste livro poderá perceber que, freqüentemente, no caso do sistema político brasileiro, é possível identificar a falta de um elemento cultural ou teórico gerando uma prática política pouco produtiva do ponto de vista institucional.

O segundo grupo de verbetes trata de diversas dimensões da participação política. Esses verbetes abordam desde o funcionamento das instituições participativas no Brasil, tal como é o caso dos verbetes sobre plebiscito e *referendum*, até o caso do corporativismo. Mais uma vez, esses verbetes tratam de questões que usualmente não são consideradas objeto da reforma política. No entanto, práticas participativas estão cada vez mais presentes no sistema político brasileiro, e o seu papel tende a ser ampliado nos próximos tempos devido ao amplo mandato constitucional que está por trás das formas de participação no Brasil democrático. Nesse sentido, tanto no caso do republicanismo quanto da participação, a orientação dos coordenadores deste relatório foi a de ampliar o escopo da reforma de modo a fornecer ao leitor uma visão mais compreensiva dos problemas envolvidos no funcionamento do sistema político brasileiro.

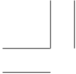
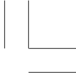
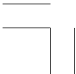
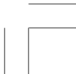
Temos, ainda, dois grupos de questões relacionadas aos processos de constituição das instâncias decisórias e de definição das regras decisórias. Esses são os temas mais usualmente ligados à temática da reforma política. Mais uma vez, optamos por um tratamento amplo desses temas com verbetes sobre federalismo; sistema eleitoral; listas; número de parlamentares no Congresso Nacional; coligações eleitorais; justiça eleitoral; financiamento de campanha; bicameralismo e suplência de Senador. Nesse primeiro grupo de verbetes, relacionados ao método de formação das instâncias decisórias, o leitor encontrará para cada tema uma definição do assunto ou das alternativas em pauta e do seu funcionamento no Brasil. O último grupo de verbetes trata das regras que presidem as decisões políticas no país e envolve os seguintes assuntos: poderes de agenda do Presidente; natureza do voto dos parlamentares; pertencimento do mandato; migração partidária; cláusula de barreira; revisão constitucional; emendas parlamentares; emendas constitucionais; orçamento público; independência do Banco Central. Nesse caso, temos a presença de assuntos eminentemente polêmicos abordados em alguns casos por mais de uma pessoa expressando a diversidade de posições sobre o assunto na comunidade acadêmica brasileira.

Esta publicação está destinado a membros do sistema político, a jornalistas e àquela parcela da opinião pública que se preocupa em pensar como melhorar o sistema político no nosso país. Cada um desses leitores encontrará, nas três seções do livro, a matéria-prima necessária para pensar o sistema político brasileiro. Como organizar essa matéria-prima para que o resultado final seja diferente daquele que temos hoje é uma tarefa a que os organizadores deste volume não se propuseram. Acreditamos que diferentes propostas de reforma possam emergir da sua leitura. Esperamos ter dado a nossa modesta contribuição para que essa reforma ocorra e para que ela seja capaz de produzir um sistema político mais transparente, mais cidadão e mais em sintonia com o país e com sua opinião pública.

Parte I

Reforma Política no Brasil e na América Latina

A Reforma da Representação

Fátima Anastasia
Felipe Nunes

Introdução

Neste artigo se discutirá a reforma da representação política. Por representação política se entende o conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes eleitos. Os primeiros são, nas democracias, os sujeitos detentores de soberania política e a utilizam para autorizar outros, os governantes, a agirem em seu nome e no nome de seus melhores[1] interesses. Os cidadãos são os mandantes, os governantes são os mandatários, estejam eles no Poder Executivo — presidente, governador, prefeito — ou no Poder Legislativo — senadores, deputados federais, deputados estaduais ou vereadores.

Segundo Robert Dahl (1991), foi a invenção da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas, que são complexas e heterogêneas, compostas por milhões de pessoas e atravessadas por múltiplas clivagens e fontes plurais de formação de identidades coletivas.

Em sociedades como estas o exercício exclusivo da democracia direta, como se fazia na *polis* grega, seria inviável. Ainda que fosse factível — considerando-se os recursos tecnológicos hoje disponíveis —, a utilização exclusiva de tal procedimento seria indesejável, já que não permitiria que as decisões tomadas pelas coletividades fossem resultados de processos de discussão e de deliberação política, essenciais para a formação e a transformação das preferências políticas. A democracia exclusivamente direta se restringiria à agregação de preferências dadas e se revestiria de um caráter plebiscitário.

A invenção da representação foi a solução encontrada (Sartori, 1994)[2] para diminuir concomitantemente os "custos internos" e os "riscos externos" associados ao processo decisório. Os primeiros (custos internos) crescem com o aumento do número de decisores e se referem aos recursos mobilizados para se permitir a participação ampliada dos cidadãos. Vale citar, a título de exemplo, a quantidade e a variedade de recursos que são empregados para realizar

[1] A expressão "melhores interesses dos cidadãos" foi retirada de PRZEWORSKI, MANIN e STOKES (1999). Nas palavras dos autores: "Governos são representativos se eles fazem o que é melhor para o povo, se eles agem no melhor interesse de, pelo menos, uma maioria dos cidadãos."

[2] A argumentação desenvolvida neste parágrafo e no seguinte está baseada em SARTORI, 1994, capítulo 8: "A teoria da democracia como processo decisório."

eleições presidenciais em um país como o Brasil. Os segundos (riscos externos) crescem com a diminuição do número de decisores e são, fundamentalmente, os riscos de tirania, corrupção e incompetência.

Como afirma Sartori, o que seria desejável — a diminuição concomitante dos custos internos e dos riscos externos — seria inalcançável se fosse considerada exclusivamente a variável *número de decisores*. Porém, a introdução de novas variáveis na equação das decisões políticas permite que a adoção do *método representativo* e de *regras de decisão* baseadas nos princípios da igualdade política e da soberania da maioria possibilite a diminuição simultânea dos custos internos e dos riscos externos.

A solução propiciada pelo método representativo ensejou, porém, a produção de novos e diferentes problemas, relacionados: (1) à natureza dos laços que unem representados e representantes; (2) à capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões; (3) e à vontade e à capacidade de os segundos efetivamente agirem em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses.

Portanto, desde que foi "inventada", a representação tem sido objeto de inúmeras controvérsias e acirrados debates, além de ser recorrentemente "reinventada", com vistas ao aprofundamento e ao aperfeiçoamento das ordens políticas contemporâneas. Nas democracias representativas a discussão sobre reforma política remete imediatamente, ainda que não exclusivamente, ao tema da reforma da representação.

O que reformar? Quando se fala em reforma política, se pensa, em geral, em reforma das instituições políticas. No entanto, outras acepções podem ser atribuídas à expressão: reforma do comportamento político, reforma dos padrões de interação política, reforma da correlação de forças políticas, reforma das condições sob as quais atuam as instituições políticas. Todas essas questões constituem importantes dimensões do jogo da representação porque: (1) incidem sobre as capacidades dos cidadãos e dos representantes de jogarem tal jogo com legitimidade e eficácia e (2) afetam a distribuição de preferências e de recursos entre os atores e os resultados do jogo político.

Por que reformar? Para garantir que a representação seja cada vez mais democrática. A ampliação e o aperfeiçoamento da representação democrática remetem ao desafio de transformar a democracia em um conjunto de interações iterativas entre representantes e representados, desenvolvidas em um contexto decisório contínuo e institucionalizado.

Como fazer? Transformando as Casas Legislativas em "cidades mágicas" (Fishkin, 1995), ou seja, locais de deliberação política que permitam e incentivem a interação entre representação e participação políticas, que facultem aos cidadãos a vocalização continuada de suas preferências perante os legisladores e que lhes garantam o acompanhamento e o monitoramento permanente dos movimentos de seus representantes.

Estas são as questões e os temas tratados neste artigo. Na primeira seção são desenvolvidas algumas considerações de natureza teórica, com vistas a subsidiar a argumentação subseqüente (segunda seção), relativa ao processo e à produção legislativos e aos seus impactos sobre a representação política. A terceira seção aborda o desenvolvimento da agenda da reforma política no Brasil, no período compreendido entre 1990 e 2006. As conclusões trazem um balanço das propostas em discussão e dos efeitos esperados de sua aprovação, à luz da matriz teórica apresentada anteriormente.

1. Lijphart revisitado

Em *Modelos de democracia* (2003), Lijphart propõe interessante esquema analítico que permite classificar as democracias contemporâneas em dois diferentes modelos, o majoritário e o consensual. Para tanto, ele constrói dois eixos — o primeiro relativo à dimensão *Executivo/partidos*, e o segundo

expressivo da dimensão *federalismo/unitarismo* — e distribui entre estes eixos dez características relacionadas à distribuição de poderes entre os atores relevantes. O modelo majoritário é desenhado a partir da lógica da concentração de poderes nas mãos de maiorias governativas e o modelo consensual se pauta pela dispersão de poderes e pela garantia da expressão político-institucional das minorias. Nas palavras do autor:

> O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta (...) ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão ("democracia de negociação") (Lijphart, 2003, p. 18).

O Quadro I sintetiza o esquema analítico de Lijphart:

Quadro I - Modelos Consensual e Majoritário (Lijphart, 2003)

	Executivo / Partidos					**Federalismo / Unitarismo**				
	Poder Executivo	**Relação entre os Poderes**	**Sistema Partidário**	**Sistema Eleitoral**	**Grupos de Interesse**	**Poder Legislativo**	**Federalismo/ Unitarismo**	**Emenda Const./ Veto**	**Revisão Constit.**	**Banco Central**
Consensual	Grandes Coalizões	Separação com checks and balances	Multi-partidário	Representação Proporcional	Corporativistas	Bicameral Simétrico	Federalismo	Maioria Qualific.	Independ	Independ
Majoritário	Governo unipartidário com maioria estrita	Fusão e predomínio do Executivo	Bipartidário	Majoritário	Pluralistas	Bicameral Assimétrico (ou Unicameral)	Unitarismo	Maioria Absoluta	Depend	Depend

Fonte: Elaboração própria a partir de "Modelos de Democracia" de Lijphart, 2003.

Segundo Lijphart, o contraste entre os dois modelos permite constatar que o desempenho do modelo consensual é superior ao do modelo majoritário,[3] seja no que se refere à representatividade e à legitimidade da ordem, seja no que diz respeito à sua eficácia e eficiência. Propõe-se, aqui, que a reforma da representação deve orientar-se para a consecução das características mais afins ao consensualismo e deve referir-se: (1) à reforma do método de formação dos órgãos decisórios; (2) à reforma das regras de tomada de decisões; (3) à reforma da composição dos órgãos decisórios; (4) à reforma do funcionamento, ou da operação efetiva, das instituições políticas.

[3] Nas palavras de Lijphart: "as democracias majoritárias, principalmente no que se refere à dimensão Executivo-partidos, não ultrapassam o desempenho das de consenso, quanto à administração macroeconômica e ao controle da violência — na verdade, estas últimas apresentam um resultado ligeiramente melhor —, mas as democracias de consenso ultrapassam de fato, claramente, o desempenho das majoritárias quanto à qualidade e à representatividade democráticas, como também quanto ao que eu chamei de generosidade e benevolência na orientação de suas políticas públicas. Na segunda dimensão, as instituições federais da democracia de consenso dão vantagens óbvias aos países grandes, e os bancos centrais independentes que fazem parte desse mesmo conjunto de características consensuais servem, de fato, ao propósito de controlar a inflação" (p. 339).

Vale, não obstante, assinalar, a partir da observação do Quadro I, que os critérios utilizados por Lijphart para classificar as democracias atuais em consensuais ou majoritárias não distinguem tais dimensões. Quando ele se refere ao Poder Executivo, por exemplo, o critério utilizado remete à composição da instância decisória (grandes coalizões *versus* governo unipartidário com maioria estrita). Já quando trata do Poder Legislativo, o critério relaciona-se às regras decisórias (bicameralismo simétrico *versus* assimétrico) ao passo que a classificação do sistema eleitoral está informada pelo método de formação das Casas Legislativas (sistema proporcional *versus* sistema majoritário).

Partindo-se da suposição de que seja possível produzir ganhos analíticos através da distinção entre as dimensões mencionadas — método de formação das instâncias decisórias; regras de tomada de decisão; composição das instâncias decisórias; operação efetiva das instituições — propõe-se, nesta seção, revisitar Lijphart e apresentar um esquema analítico apoiado em quatro eixos de análise em substituição aos dois eixos propostos pelo autor.

O primeiro eixo, relativo ao *método de formação das instâncias decisórias*, englobaria:

1) Formas de Governo (monarquia[4] *versus* república): a distinção, aqui, se refere aos procedimentos através dos quais são escolhidos os chefes de Estado. Nas monarquias o princípio que informa tal definição é a tradição, o procedimento é o da sucessão por hereditariedade e o cargo é vitalício, enquanto nas repúblicas democráticas o chefe de Estado e o chefe de governo são escolhidos através de algum tipo de procedimento eleitoral e os seus mandatos são limitados no tempo e em seu escopo.

2) Sistemas de Governo (presidencialismo *versus* parlamentarismo): sob o presidencialismo existem mecanismos que garantem a intervenção dos cidadãos na definição dos ocupantes dos cargos executivos, enquanto no parlamentarismo o primeiro-ministro não é eleito diretamente pelos cidadãos. O importante a salientar, no que se refere a estes diferentes procedimentos, é que no primeiro se constituem duas correntes de *accountability*, enquanto no segundo há apenas uma corrente de *accountability* (Amorim; Strom, 2006). O primeiro, portanto, faculta maior dispersão de poder do que o segundo, já que pode ensejar, como o tem feito, o fenômeno conhecido por *governo dividido*, caracterizado pelo fato de o partido ou a coalizão política que dá suporte ao Presidente não controlar a maioria das cadeiras legislativas.

3) Organização Político-Administrativa (federalismo *versus* unitarismo): tendo em vista suas características tendentes à descentralização do poder entre os diferentes entes federativos, o federalismo combina melhor com o modelo consensual e o unitarismo com o modelo majoritário (Lijphart, 2003). Em ambos os casos, deve-se atentar para os procedimentos (eleições diretas ou indiretas; indicações; nomeações, etc.) que informam a escolha dos representantes no âmbito subnacional, seja para cargos executivos (governadores, prefeitos), seja para cargos legislativos (deputados estaduais, vereadores). Eleições diretas para todos os cargos e níveis de governo são procedimentos que se coadunam melhor com o consensualismo, enquanto eleições indiretas, indicações ou nomeações pelo poder central seriam procedimentos mais afins ao modelo majoritário.

4) Sistema Eleitoral: define os procedimentos de escolha dos ocupantes das cadeiras legislativas. Sistemas eleitorais podem variar quanto ao *tipo* — proporcional de listas abertas, flexíveis ou fechadas; majoritários; ou combinações entre eles, denominadas pela literatura de sistemas mistos — e quanto às determinações relacionadas aos critérios de elegibilidade e de realização de campanha eleitoral, especialmente no que se refere ao seu financiamento e à propaganda eleitoral.

[4] "(...) para se ter um regime monárquico é necessária a existência de uma pessoa estável no vértice da organização estatal com as características de perpetuidade e de irrevogabilidade: o monarca é tal desde o momento de sua elevação ao trono até sua morte, exceto o caso de voluntária abdicação. Para expulsá-lo do poder é preciso uma verdadeira revolução" (COLLIVA, 1986, p. 776).

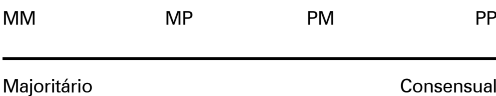
5) Tipo de Cameralismo: as democracias contemporâneas podem ser unicamerais ou bicamerais. O unicameralismo coaduna-se melhor com o modelo majoritário. No caso do bicameralismo, trata-se de examinar o método de constituição das Casas Legislativas e verificar se há congruência ou incongruência entre os sistemas eleitorais utilizados para a eleição de cada câmara. Considerando-se os tipos *Proporcional* e *Majoritário*, seriam possíveis as seguintes combinações:

Quadro II - Bicameralismo Congruente e Incongruente

		Câmara Alta	
		Proporcional	**Majoritário**
Câmara Baixa	**Proporcional**	Congruente (PP)	Incongruente (PM)
	Majoritário	Incongruente (MP)	Congruente (MM)

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à distribuição de poderes entre os agentes relevantes, pode-se afirmar que o sistema de representação proporcional é o mais conducente à dispersão. O sistema majoritário caracteriza-se pela concentração do poder nas mãos das maiorias governativas. Portanto, a classificação dos legislativos bicamerais em mais, ou menos, consensuais pode ser visualizada através do *continuum*:



O segundo eixo refere-se às *regras decisórias* que presidem a tomada de decisões nas democracias e que afetam a distribuição de direitos, recursos e atribuições entre os atores, englobando:

1) as regras que definem as prerrogativas e os poderes legislativos e não legislativos do Poder Executivo. Poderes concentrados nas mãos do Executivo são típicos do modelo majoritário;

2) as regras que definem a distribuição de atribuições e competências do Poder Legislativo, englobando: a) as que se referem a cada uma das câmaras, no caso do bicameralismo, produzindo bicameralismo simétrico (consensualismo) ou assimétrico (majoritarismo); b) as que distribuem direitos, atribuições e recursos parlamentares, no interior de cada Casa Legislativa, entre legisladores individuais, grupos de legisladores (comissões, bancadas partidárias, Colégio de Líderes, Frentes Parlamentares) e o Plenário. Poderes concentrados nas mãos de lideranças partidárias e processos decisórios que têm no Plenário seu fórum privilegiado combinam com o modelo majoritário; dispersão de poderes entre os parlamentares individuais e sistema de comissões robusto caracterizam o modelo consensual;

3) as regras que definem as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, observando-se se há separação entre os poderes e *checks and balances* (consensualismo) *ou* fusão de poderes e predomínio do Executivo (majoritarismo);

4) as regras para proposição e aprovação de emendas constitucionais, se maioria absoluta (majoritarismo) ou qualificada (consensualismo);

5) as regras que informam processos de revisão constitucional, verificando-se se a revisão é feita por órgão independente (modelo consensual) ou não (modelo majoritário);

6) as regras que informam o status do Banco Central, se dependente (majoritarismo) ou independente do governo central (consensualismo).

O terceiro eixo refere-se à *composição das instâncias decisórias*, que é uma variável dependente da interação entre o método de formação das instâncias decisórias, as regras decisórias e a distribuição de preferências e recursos entre os atores. Este eixo englobaria:

1) a composição do Poder Executivo, tendo em vista a presença de coalizões governativas — seja no parlamentarismo ou no presidencialismo (modelo consensual) — *ou* a presença de governo unipartidário com maioria estrita (modelo majoritário);

2) a configuração do sistema partidário, se multipartidarismo (modelo consensual) ou bipartidarismo (modelo majoritário), já que

nas democracias os sistemas bipartidários não o são por imposição legal, mas resultam da interação entre as instituições e as escolhas políticas dos atores;

3) a composição do Poder Legislativo, se expressiva da pluralidade de identidades, interesses e preferências presentes na sociedade e aberta à representação das minorias *ou* do predomínio de um partido majoritário, seja ele governista ou oposicionista;

4) no caso de governos de coalizão, a composição e a natureza das mesmas, observando-se a sua contigüidade no espectro político-ideológico (Inácio, 2006) e os recursos utilizados para cimentá-las. Coalizões contíguas e resultantes, fundamentalmente, da competição eleitoral coadunam-se melhor com o consensualismo, por contraste com coalizões *ad hoc* e/ou intermitentes e construídas a partir de práticas distributivistas.

O quarto eixo refere-se à *operação efetiva das instâncias decisórias*, que constitui variável dependente das interações entre os três primeiros eixos. Neste eixo estão englobados:

1) Relação entre os Poderes: Equilíbrio entre os poderes *x* predomínio do Executivo. A concentração de poderes de agenda e de veto nas mãos do Poder Executivo é característica do majoritarismo, enquanto a distribuição equilibrada desses poderes entre Executivo e Legislativo coaduna-se melhor com o consensualismo.

2) Padrões de interação entre os atores da coalizão governativa: coesão *x* disciplina *x* distributivismo (fisiologismo, clientelismo, patronagem).

3) Padrões de interação entre governo e oposição(ões): cooperação *x* competição.

4) Sistema Partidário: dinâmica bipartidária *x* pluralismo moderado *x* pluralismo polarizado (Sartori, 1994; Santos, 1986).

A análise do arranjo institucional brasileiro pós-88 à luz da matriz analítica proposta permite verificar que tal arranjo expressa uma combinação de características do modelo consensual, decorrentes do método de constituição das instâncias decisórias, com características do modelo majoritário, decorrentes das regras de tomada de decisões.

O Brasil é uma República, presidencialista, federativa, com representação proporcional e multipartidarismo. O Poder Legislativo é bicameral: na Câmara dos Deputados, eleita através do sistema proporcional de listas abertas, se fazem representar os cidadãos, enquanto no Senado Federal, eleito através do sistema majoritário, se fazem representar os estados da Federação (três senadores para cada estado da Federação).

Tais características são, todas elas, tendentes à dispersão de poder entre os atores relevantes, garantem a participação institucionalizada das minorias e facultam a expressão da heterogeneidade e do pluralismo societais. Portanto, no que se refere ao eixo *método de constituição das instâncias decisórias*, o Brasil pode ser classificado como pertencente ao modelo consensual de democracia.

Vale, no entanto, ressaltar que alguns procedimentos adotados nas eleições proporcionais provocam distorções na representação e precisariam ser modificados para garantir a observância do princípio de igualdade política entre os cidadãos. Os distritos eleitorais, no Brasil, coincidem com os estados da Federação, e a Constituição de 1988 determinou um número mínimo de oito, e máximo de setenta representantes por cada distrito. Na prática, isso acarreta uma sub-representação dos cidadãos de São Paulo e a sobre-representação dos eleitores dos estados menos populosos, como Acre e Roraima. A legislação eleitoral faculta, ainda, a celebração de coligações para eleições proporcionais, gerando uma disjunção entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar (Lima Jr., 1993; Lima Jr.; Anastasia, 1999).

Quando se analisa o segundo eixo — *regras de tomada de decisão* —, percebe-se a operação de um padrão bastante distinto. Embora haja procedimentos que se coadunam com o consensualismo, a estes se somam características mais afins ao modelo

majoritário, que comprometem, muitas vezes, a operação efetiva do princípio de dispersão de poder que informa o modelo consensual.

No âmbito do modelo consensual, o arranjo institucional brasileiro prevê as seguintes regras decisórias:

1. bicameralismo simétrico;

2. separação de poderes e freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*);

3. regra de maioria qualificada para realização de alterações (emendas) constitucionais.

Porém, as características majoritárias se impõem. Como tem sido assinalado pela literatura (Figueiredo; Limongi, 1999; Santos, 2003; Anastasia; Melo; Santos, 2004), a Constituição de 1988 concentra poderes legislativos e não legislativos nas mãos do Presidente: poder de decreto constitucional (medidas provisórias) e delegado; prerrogativa de iniciar legislação em determinadas matérias, especialmente aquelas de natureza orçamentária; possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de suas autoria; poder de nomeação de titulares para importantes cargos da burocracia pública, a começar de todos os ministros de Estado; controle sobre a liberação de recursos orçamentários, dado o caráter autorizativo do orçamento brasileiro.

Ademais, a revisão constitucional é feita pelo próprio Poder Legislativo e não por um órgão independente; o Banco Central não goza de autonomia operacional perante o Poder Executivo, e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados concentra poderes de agenda nas mãos das lideranças partidárias e incentiva o comportamento disciplinado dos legisladores.

A composição das instâncias decisórias e sua operação efetiva expressam a combinação entre os dois primeiros eixos — *método de constituição das instâncias decisórias e regras de tomada de decisão* —, e a distribuição de preferências e recursos entre os atores relevantes: cidadãos, representantes eleitos e burocracia pública. Como se sabe, tal combinação, no caso brasileiro, ganha a forma de um presidencialismo de coalizão com alta fragmentação do sistema partidário parlamentar e com predominância legislativa do Poder Executivo.

A formação e a manutenção das coalizões governativas têm se constituído em grandes desafios para os presidentes brasileiros. As coalizões vencedoras no âmbito das eleições têm sido, geralmente, insuficientes para fornecer a base parlamentar de sustentação dos governos. Dito em outras palavras: o recurso mais legítimo, nas democracias, para cimentar tais coalizões, o voto, não tem produzido o número necessário de cadeiras no Congresso Federal. Diante disso, os presidentes têm mobilizado outros recursos para aumentar o número de apoiadores, como, por exemplo, distribuição de cargos (patronagem) e liberação de emendas orçamentárias.

Os fundamentos e os efeitos desse arranjo institucional são motivos de acirrada controvérsia na literatura especializada.[5] Com vistas a identificar o que, nesse arranjo, deve ser modificado, como e em que direção, o presente volume apresenta um conjunto extenso de artigos e verbetes que examinam o tema da reforma política. As questões abordadas foram escolhidas seja porque estão presentes na agenda política brasileira, seja porque deveriam estar, segundo a opinião de vários analistas, partindo-se do suposto de que o objetivo buscado é o do aperfeiçoamento da democracia brasileira.

As próximas seções deste artigo examinarão mais detidamente um dos aspectos desse arranjo: aquele referido ao exercício da representação política e às suas conexões com a participação política institucionalizada. Em sintonia com Lijphart (2003), propõe-se que qualquer proposta de reforma da representação deve ter como meta o fortalecimento das características consensuais da ordem política brasileira.

[5] A terceira parte deste volume reproduz e comenta esses debates.

2. Processo e produção legislativos[6]

Propõe-se, aqui, que o desafio contido na *reforma da representação* refere-se à transformação das Casas Legislativas em "cidades mágicas", ou seja, em *loci* privilegiados de expressão e de processamento institucional do melhor interesse dos cidadãos.

Magic town (*Cidade mágica*) é o nome de um filme de Jimmy Stewart, citado por James Fishkin (1995), sobre uma cidade fictícia do Meio Oeste americano que constituía, por um "milagre matemático", uma amostra representativa da população americana.

Fishkin chama a atenção para o fato de que, quando tal descoberta vem a público, a população da cidade, ciente de seu papel de "barômetro perfeito da opinião nacional" ou, em outras palavras, de "capital da opinião pública americana", começa a desenvolver um crescente senso de responsabilidade, a se informar o melhor possível e a debater cuidadosamente todas as questões sobre as quais ela é chamada a opinar.

Obviamente, esses movimentos exporão os habitantes da cidade a um processo de discussão e de deliberação que resultará na produção de uma opinião pública, em *Magic town*, muito melhor fundamentada e mais sofisticada do que a do cidadão mediano americano. E, portanto, crescentemente divergente da opinião majoritária na sociedade americana, o que causará um conjunto de problemas e reviravoltas na cidade, que apimentam o enredo do filme, mas não vem ao caso no momento.

O exemplo que se tomou emprestado de Fishkin ressalta o impacto provocado nas opiniões e preferências dos cidadãos de *Magic town* por sua exposição à pluralidade de pontos de vista e de perspectivas que informam os diferentes argumentos. O debate e a deliberação pública acarretaram alterações nas definições dos cidadãos relativamente a quais eram e onde estavam os seus melhores interesses.

A transformação das Casas Legislativas em "cidades mágicas" requer a observância dos seguintes pressupostos:

1. que elas, assim como todos os órgãos decisórios que abrigam, sejam constituídas através do método de representação democrática;[7]

2. que elas promovam, de fato, a realização da oitava condição das poliarquias, de Dahl, relacionada aos interstícios eleitorais;[8]

3. que elas promovam constantemente a interação dos legisladores com os outros atores — cidadãos, líderes de coalizões — através de canais institucionalizados e deliberativos;

4. que elas tenham suficiente desenvolvimento institucional para fornecer aos representantes eleitos a base informacional ampliada (Sen, 2000) requerida para a consecução dos melhores interesses dos cidadãos.

Como fazer? Sabe-se que, nas democracias representativas, as duas mais importantes atribuições dos parlamentares são as de legislar e de fiscalizar. É a eles que cabe a responsabilidade de representar o melhor interesse dos cidadãos, produzindo políticas expressivas do consenso possível sobre qual é e onde está esse interesse e, ademais, a eles cabe também a tarefa de monitorar e fiscalizar o Poder Executivo, para garantir que tais políticas se traduzam em resultados que garantam a consecução de tais interesses.

Para tanto, é necessário formar, no interior das Casas Legislativas, uma opinião informada, constantemente submetida ao debate público e passível de ser alterada

6 As três primeiras páginas desta seção reproduzem trechos do artigo de autoria de ANASTASIA e INÁCIO, intitulado "Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades", 2006. No prelo.

7 Ver, a respeito, SARTORI (1994, capítulo 8). "Wanderley Guilherme dos Santos (1998) propõe distinguir com clareza o que separa autoritarismos de democracias, por um lado, e sistemas representativos de não representativos, por outro. Afinal, sabe-se, desde os gregos, que é logicamente plausível, e passível de corroboração no mundo real, a existência de democracias não representativas — a pólis grega — e de sistemas representativos não democráticos, ou oligárquicos: todos aqueles que não cumprem o requisito básico da observância do sufrágio universal" (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

8 "8. Durante o estágio entre votações: 8.1. Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras; 8.2. Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes; 8.3. Ou ambas as coisas" (DAHL, 1989).

por conseqüência desta exposição, de forma a aproximá-la, o máximo possível, da expressão do melhor interesse público.

As atribuições de legislar e de fiscalizar devem ser realizadas, como é sabido desde Stuart Mill, através da deliberação entre pares. Porém, a identificação do melhor interesse público exige a construção de uma base informacional ampliada (Sen, 2000), capaz de abrigar a multiplicidade de identidades, preferências e demandas características das sociedades atuais, e de sinalizá-las para os legisladores, libertando-os dos laços exclusivos com a sua *constituency* e *capacitando-os* a falar, agir e decidir em nome do conjunto dos cidadãos abrangidos pela Casa Legislativa.

Para realizar suas atribuições de legislar e de fiscalizar, os parlamentares desempenham atividades variadas que envolvem, em maior ou menor grau, deliberação e decisão política e, muitas vezes, interações continuadas com outros atores, tais como os líderes de coalizões, os titulares de cargos no Poder Executivo e os cidadãos.

No interior do processo legislativo, as comissões são as principais instâncias de deliberação. O sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais para os legisladores e para o Plenário. As comissões funcionam como *comitês*: locais especializados de discussão e deliberação sobre determinados temas, com a virtude de propiciar interações face a face entre os seus membros (Sartori, 1994). Portanto, as comissões são, por excelência, os *loci* apropriados para a promoção da interação institucionalizada e deliberativa entre representação e participação política. Nas palavras de Arnold:

> As comissões são o verdadeiro coração do processo legislativo. A maior parte do suspense sobre o que o Congresso fará a cada ano encontra-se mais nas comissões, que aprovam dez por cento das proposições que são introduzidas, do que no conjunto da Casa, que aprova 98 por cento das leis que chegam ao Plenário (Arnold, 2004, p. 154).

Cada uma das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal — possui Comissões Parlamentares, permanentes ou temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida pela Constituição Federal e por seus Regimentos Internos. No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre os temas ou assuntos de seu interesse.

O papel desempenhado pelas comissões na organização interna do Congresso Nacional, embora importante, deveria ganhar maior centralidade.[9] Tal postulação se justifica pelo seu caráter deliberativo e pelo fato de que nelas se situam os principais mecanismos que facultam a participação dos cidadãos no processo legislativo, existindo, inclusive, em várias Casas Legislativas brasileiras, comissões que admitem sugestões de grupos organizados da sociedade civil e, muitas vezes, as transformam em proposições legislativas. A título de exemplo, vale citar a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados.

Criada em maio de 2001, a Comissão de Legislação Participativa tem por objetivos facultar aos cidadãos acesso ao sistema de produção legal do País e aproximar representantes e representados no Poder Legislativo Federal.

A CLP tem por atribuição o recebimento de sugestões legislativas da sociedade civil organizada (associações, sindicatos, entidades, órgãos de classe, ONGs, etc.), exceto de partidos políticos. Também podem apresentar sugestões legislativas os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, com participação paritária da sociedade civil, como, por exemplo, os conselhos temáticos setoriais (da educação, da

[9] Ver, a respeito, o artigo de Santos, neste volume.

saúde, da assistência social, etc.). Se aprovadas, as sugestões se transformam em proposições de autoria da Comissão e passam a tramitar em regime de prioridade na Câmara dos Deputados.

Antes da criação da CLP, a Constituição já previa a possibilidade de apresentação de projetos de *iniciativa popular* (art. 61, parágrafo 2º), mas a norma constitucional exige que a proposta seja subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional (o que equivale atualmente a cerca de 1,15 milhão de eleitores), distribuído por, pelo menos, cinco Estados da Federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Essa exigência dificulta a apresentação de propostas. Tanto que, nos *15* anos de vigência da Carta de 1988, apenas *três* projetos de iniciativa popular foram apresentados à Câmara — os PLs 2710/92, 4146/93 e 1517/99.

Por contraste, através

> desta Comissão, a Câmara dos Deputados abriu à sociedade civil um portal de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País, chamando o cidadão comum, os homens e as mulheres representados pelos Deputados Federais, a levar diretamente ao Parlamento sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana (*Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*, 2005, p. 7).

Em cinco anos (2001-2005)[10] de trabalho, a CLP recebeu 362 sugestões legislativas, sendo que 275 delas, ou 75,9%, referem-se a pedidos de alteração ou de inclusão de proposições legislativas; 22,3% das sugestões propõem emendas ao orçamento da União, solicitando transferência de renda para cidades ou instituições específicas. Emendas ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias não somaram 2% das sugestões. É importante ressaltar que 2002 e 2005 foram os anos em que a CLP recebeu mais sugestões, 59 e 107, respectivamente.[11]

Das 362 sugestões encaminhadas à CLP entre 2001 e 2005, 182 foram apreciadas e 113 transformadas em proposição e encaminhadas à Mesa da Câmara para tramitar na Casa. Destas 113, 53,98% se tornaram Projetos de Lei; 5,31% Projetos de Lei Complementar, e 22,12% Emendas ao Orçamento. Esses números apontam o bom desempenho da CLP no que se refere à incorporação de demandas da sociedade civil.[12]

Pretende-se enfatizar, através deste exemplo, que nas democracias contemporâneas a deliberação não é atributo exclusivo quer dos processos representativos, quer daqueles participativos. A deliberação deve estar presente, necessariamente, em ambos os pólos — representação e participação — assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem.

Portanto, não apenas as Casas Legislativas devem ser instâncias deliberativas, já que o que nelas se delibera deve ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas entidades de participação política da sociedade civil. Para tanto, requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e *deliberativos* de interação entre as instâncias de representação e de participação política.

3. A reforma em marcha

Como fazer? No contexto da nova ordem democrática brasileira, a reforma política tem freqüentado a agenda pública brasileira já desde a promulgação da Constituição de 1988, que previa, em seu texto, a realização

[10] A partir deste parágrafo, serão descritos e analisados alguns dados relativos ao comportamento, aos procedimentos e à produção legislativa no Brasil. As tabelas de onde essas informações foram retiradas estão disponíveis no Anexo 1, no final deste artigo.

[11] A análise das sugestões apreciadas na CLP aponta que aproximadamente metade delas foi aprovada (46,15%) e metade foi rejeitada (44,5%). Das 182 sugestões que já foram apreciadas, nove receberam o parecer de prejudicialidade, ou seja, diziam respeito a matérias que já estavam em tramitação via outro Projeto de Lei ou Emenda. O ano em que a comissão conseguiu apreciar o maior número de sugestões (70) foi 2003, tendo sido a maioria delas (38) rejeitada.

[12] Faz-se necessário, ainda, analisar o conteúdo dessas sugestões. Das 275 sugestões encaminhadas à CLP, a maioria absoluta refere-se à regulação, independentemente de sua autoria.

de plebiscito sobre forma e sistema de governo e uma revisão constitucional, ambos em 1993 (art. 3º das Disposições Transitórias).[13]

Ademais desses dispositivos constitucionais, várias iniciativas sobre a reforma da representação foram propostas à consideração dos legisladores. Entre 1989 e 2005,[14] cerca de 180 proposições legislativas tramitaram no Congresso Nacional, a grande maioria delas de iniciativa de legisladores individuais (deputados ou senadores).

É interessante observar que há uma concentração de apresentação de propostas de reforma no período mais recente, especialmente nos três últimos anos, o que explica por que tais proposições, em sua maioria, estejam ainda em tramitação e apenas 11 delas tenham sido transformadas em normas jurídicas.

Algumas das proposições que se tornaram leis provocaram importantes impactos sobre o comportamento dos atores, a dinâmica de interação entre eles e seus resultados: (a) a Proposição 1/1995, que foi transformada em emenda constitucional, permite a reeleição do Presidente da República, dos governadores de Estado e do Distrito Federal e dos prefeitos; (b) a Proposição 427/1997 estabelece critérios para edição e reedição de medidas provisórias (EC 32 de 2001); (c) o Projeto de Iniciativa Popular, que tramitou como Proposição 1517/1999 e foi transformado em norma jurídica, estabelece punição para o crime de compra de votos, prevendo a possibilidade de cassação de registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto (Lei da Captação do Sufrágio); (d) e, finalmente, a Proposição 548/2002 dá nova redação ao parágrafo 1º do artigo 17 da Constituição Federal, disciplinando as coligações eleitorais.

Há temas que têm sido, recorrentemente, objetos de iniciativas dos legisladores: fidelidade partidária, listas partidárias, propaganda eleitoral, pesquisas eleitorais, financiamento de campanhas, coligações eleitorais, ainda que, muitas vezes, essas iniciativas tenham sinais trocados.[15]

Vale, no entanto, assinalar, a partir da análise de alguns dados produzidos no âmbito da Pesquisa sobre Elites Parlamentares Ibero-Americanas (Módulo Brasil)[16], que há alguma convergência de opiniões entre os legisladores quanto à natureza e à desejabilidade de algumas medidas relacionadas ao tema da representação política.

No que se refere ao sistema eleitoral, verifica-se a existência de clara preferência, por parte da maioria dos deputados, pelo sistema proporcional, "que garanta a representação eqüitativa de todas as forças políticas", por contraste com a adoção de um sistema majoritário, "que garanta governos fortes e efetivos".

A questão relacionada ao tipo de lista partidária já desperta maiores controvérsias, ainda que a *maior minoria* (aproximadamente 40% dos respondentes) declare preferir a lista aberta — caracterizada como um "sistema de voto personalizado que garanta uma relação próxima entre o eleitor e seus representantes" — ao "sistema de voto de lista fechada, que favoreça a formação de partidos fortes e coesos" (23%). Cerca de 18% dos legisladores escolheram uma posição

[13] "Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral."

[14] Foi possível localizar, através do *site* da Câmara dos Deputados, 180 proposições legislativas relacionadas ao tema da reforma da representação, apresentadas entre 1989 e 2005.

[15] A título de exemplo, examinem-se as ementas de algumas dessas proposições:
• Proposição 242/2000 "dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que dispõem sobre fidelidade partidária, promovendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária";
• Proposição 254/2004 "retira do texto constitucional a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade";
• Proposição 461/2005 "cria novo instrumento de democracia participativa na Constituição Federal, a fim de possibilitar a autoconvocação popular para realização de plebiscito";
• Proposição 669/1999 "altera o artigo 6º da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, impedindo a celebração de coligações para eleição proporcional";
• Proposição 1974/1999 "altera o artigo 9º da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, aumentando para dois anos o prazo de filiação partidária com vistas a cargo eletivo";
• Proposição 3949/2000 "cria o voto em lista partidária preordenada para eleições proporcionais".

[16] Pesquisa realizada junto aos deputados federais através da cooperação entre o Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política (CEL-DCP) da UFMG e o Instituto Interuniversitário de Estúdios de Iberoamérica y Portugal, da Universidad de Salamanca, Espanha. Foi construída uma amostra de 134 legisladores, estruturada por quotas partidárias. Os questionários foram aplicados no período compreendido entre julho e dezembro de 2005. As tabelas que apresentam os dados examinados nesta seção encontram-se no Anexo I.

intermediária da escala, sinalizando suas preferências, provavelmente, pela adoção de listas flexíveis, que sejam previamente ordenadas pelo partido, mas que admitam a interferência do eleitor no reposicionamento dos candidatos no interior da lista, caso seja de seu interesse.

Percebeu-se a existência de um consenso forte entre os deputados federais quanto às conexões existentes entre democracia e partidos políticos, que sinaliza a concordância dos mesmos com o exercício do monopólio da representação pelos partidos políticos. A esmagadora maioria de 80% dos respondentes declarou concordar muito com a frase "sem partidos não pode existir democracia". Vale observar que esse consenso atravessa os partidos políticos, só se mostrando um pouco mais frágil no interior do PL.

Não obstante, 64% dos legisladores concordam com a assertiva de que "poucas pessoas identificam-se verdadeiramente com os partidos", e 33% concordam que "existe um crescente distanciamento entre sociedade e partido no Brasil". Além disso, quando perguntados sobre suas escolhas relacionadas a questões que expressem conflitos entre a posição do seu partido e a do seu estado, 45,5% dos parlamentares (a maior incidência de respostas) declarou votar "sempre de acordo com as necessidades de seu estado", por contraste com 20,9% que disseram votar "sempre com o partido" — destacando-se, aí, os deputados petistas (52,2%) —, e 20,1% que afirmam que sua posição "depende dos temas".

A pesquisa indagou também, dos respondentes, suas opiniões relacionadas aos temas da fidelidade e da disciplina partidária. Embora a disciplina seja uma questão mais polêmica, que divide a opinião dos filiados a diferentes partidos, a fidelidade partidária parece ser um comportamento valorizado, o que se revela bastante curioso em uma Casa Legislativa que tem na migração partidária uma prática recorrente (Melo, 2004): aproximadamente 60% dos respondentes pensam que, ao desvincular-se do partido pelo qual se elegeu, o deputado deveria "renunciar à sua cadeira para que outro membro do partido ocupe seu lugar".

A opinião declarada pela maioria não conseguiu, no entanto, transformar-se em orientação para a ação, já que as propostas que visam reforçar a fidelidade partidária não lograram, até o momento, obter aprovação no plenário da Câmara dos Deputados.

Conclusão: Propostas de reforma da representação e efeitos esperados

Neste artigo foram abordados temas e questões relacionados à representação política. Na primeira seção propôs-se revisitar Lijphart, com o intuito de oferecer eixos analíticos que permitam distinguir as características dos modelos majoritário e consensual que se referem ao método de constituição das instâncias decisórias, às regras decisórias, à composição e ao funcionamento efetivo de tais instâncias. No entanto, o argumento central daquele autor, segundo o qual o modelo consensual é mais democrático do que o modelo majoritário, foi resguardado e fundamentou as análises desenvolvidas na segunda e na terceira seções sobre o exercício da representação política no Brasil e sobre as propostas de reforma que freqüentam a agenda dos legisladores brasileiros.

Portanto, as indagações sobre o que reformar e como fazer devem ser respondidas tendo por parâmetro o objetivo de tornar a representação mais democrática. Nesta perspectiva, as características que promovem a dispersão de poder entre os diferentes atores devem ser mantidas e, onde necessário, aperfeiçoadas: República presidencialista, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo.

Porém, os procedimentos responsáveis por distorções na representação, tais como números máximo e mínimo de legisladores por estado da Federação e coligações para eleições proporcionais deveriam ser alterados. Além disso, considera-se que a democracia brasileira ganharia com a substituição

das listas abertas por listas flexíveis ou fechadas, desde que se garantisse a realização de prévias democráticas para a composição das listas partidárias. Com isso seria possível fortalecer essas agremiações, controlar o poder das oligarquias partidárias e ampliar a identificação dos cidadãos com os partidos políticos.

No que diz respeito às regras decisórias seria necessário promover uma distribuição mais equilibrada dos poderes de agenda e veto entre os poderes Executivo e Legislativo e entre os atores, no interior das Casas Legislativas; aumentar a centralidade do sistema de comissões; aperfeiçoar os instrumentos de *accountability* vertical e fortalecer os instrumentos que permitam a vocalização de preferências dos cidadãos perante os representantes eleitos.

Os cidadãos teriam maior capacidade de fiscalizar seus representantes se os legisladores tivessem que se manifestar sempre através do voto aberto[17] e se houvesse mecanismos que aumentassem os custos relacionados às migrações partidárias. A disseminação e o aperfeiçoamento de mecanismos institucionalizados de interlocução entre cidadãos e representantes eleitos, na arena legislativa, diminuiriam a assimetria informacional entre estes atores e tornariam mais plurais as fontes de informação dos legisladores, capacitando-os para conhecer quais são e como representar os melhores interesses dos cidadãos.

Referências

AMORIM NETO, O.; STROM, Kaare. Breaking the parliamentary chain of delegation: presidents and nonpartisan cabinet members in European democracies. *British Journal of Political Science*, Cambridge, Inglaterra, v. 36, n. 2, 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo Félix de; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul.* São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung, 2004.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna Maria. *Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades*. Belo Horizonte, 2006. No prelo.

ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven/London: Yale University Press, 1990.

ARNOLD, R. Douglas. *Congress, the press, and political accountability*. Princeton: Princeton University, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Editora do Senado, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*. Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes/clp/publicacao>. Acesso em: 01/06 de 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. <www.camara.gov.br>. Acesso em: 25/05 e 05/06 de 2006.

COLLIVA, Paolo. Monarquia*.* In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1986.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1991.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FISHKIN, James S. *The voice of the people:* public opinion and democracy. New Haven/London: Yale University Press, 1995.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80.* São Paulo: Loyola, 1993. 162 p.

[17] No Congresso americano, cada legislador deve levantar-se, manifestar-se a favor ou contra determinada proposta (*yea* ou *nay*) para que seu voto seja contado e registrado para a posteridade (ARNOLD, 2004, p. 125).

LIMA JÚNIOR, Olavo B.; ANASTASIA, Fátima. A participação eleitoral: a ampliação do mercado, indicadores de participação e distorções do sistema de representação. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 4, p. 33-104, 1999.

MELO, Carlos Ranulfo. *A dança das cadeiras*. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung, 2004.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, Fabiano. *Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro*: anatomia da crise. Rio de Janeiro: Vértice, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. *Dados,* v. 41, n. 2, 1998.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

Anexo I

Tabela 1 - Nº de sugestões recebidas pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Brasil, 2001-2005

TIPO	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Projetos de Lei, Requerimentos de Audiência Pública, etc.	24	59	57	28	107	275 (75,9%)
Emendas de Orçamento	11	21	16	12	21	81 (22,3%)
Emendas ao PPA	-	-	1	-	-	1 (0,27%)
Emendas à LDO	-	-	-	-	5	5 (1,43%)
TOTAL	35	80	74	40	133	362 (100%)

Fonte: *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*. Câmara dos Deputados, 2005.

Tabela 2 - Nº de sugestões apreciadas na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Brasil, 2001-2005

TIPO	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Aprovadas	3	27	27	13	14	84 (46,15%)
Rejeitadas	-	20	38	12	11	81 (44,5%)
Prejudicadas	-	-	-	8	1	9 (4,94%)
Devolvidas	2	1	5	-	-	8 (4,39%)
TOTAL	5	48	70	33	26	182 (100%)

Fonte: *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa.* Câmara dos Deputados, 2005.
Nota: No número total de sugestões apreciadas (Tab. 2) não estão computadas as emendas orçamentária, à LDO e ao PPA.

Tabela 3 - Sugestões Transformadas em Proposições pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, Brasil, 2001-2005

TIPO	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Projeto de Lei	1	20	22	10	8	61 (53,98%)
Projeto de Lei Complementar	1	4	1	-	-	6 (5,31%)
Emenda a Projeto de Lei	-	-	-	1	2	3 (2,65%)
Indicação	-	2	-	1	-	3 (2,65%)
Requerimento de Audiência Pública e Seminário	-	2	1	-	3	6 (5,31%)
Requerimento de Informação	-	1	-	-	-	1 (0,88%)
Emenda ao Orçamento	5	5	5	5	5	25 (22,12%)
Outros	-	-	1	-	7	8(7,07%)
TOTAL	7	34	30	17	25	113

Fonte: *Cartilha da Comissão de Legislação Participativa*. Câmara dos Deputados, 2005.
Nota: A categoria "Outros" (Tab. 3) inclui 4 emendas (à LDO e ao PPA) e 4 sugestões transformadas em proposições.

Tabela 4 - Autor de Proposições Relativas à Reforma Política, por Legislatura, Câmara dos Deputados, Brasil, 1989-2005

Legislatura (ano)	Autor de Proposição			Total
	Deputado, Individualmente	Senador, Individualmente	Comissão	
1989	3 1,8%	-	-	3 1,7%
1990 - 1994	3 1,8%	1 7,7%	-	4 2,2%
1995 - 1998	18 11,0%	1 7,7%	-	19 10,6%
1999 - 2002	69 42,3%	9 69,2%	1 25,0%	79 43,9%
2003 - 2005	70 42,9%	2 15,4%	3 75,0%	75 41,7%
Total	163 100,0%	13 100,0%	4 100,0%	180 100,0%

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações coletadas em www.camara.gov.br, no período compreendido entre 25 de maio e 05 de junho de 2006.

Tabela 5 - Opiniões sobre Sistemas Eleitorais, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005

Sistema proporcional e sistema majoritário	PARTIDOS									
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	Total
(1)	2 66,7%	7 30,4%	6 42,9%	8 40,0%	5 41,7%	6 37,5%	6 50,0%	2 100,0%	15 46,9%	57 42,5%
(2)	-	3 13,0%	-	1 5,0%	1 8,3%	-	-	-	-	5 3,7%
(3)	-	3 13,0%	1 7,1%	3 15,0%	1 8,3%	1 6,3%	2 16,7%	-	4 12,5%	15 11,2%
(4)	-	2 8,7%	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	3 2,2%
(5)	-	2 8,7%	3 21,4%	1 5,0%	-	7 43,8%	4 33,3%	-	7 21,9%	24 17,9%
(6)	1 33,3%	3 13,0%	1 7,1%	-	-	-	-	-	2 6,3%	7 5,2%
(7)	-	1 4,3%	-	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	2 6,3%	5 3,7%
(8)	-	2 8,7%	2 14,3%	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	-	6 4,5%
(9)	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	1 0,7%
(10)	-	-	1 7,1%	2 10,0%	5 41,7%	-	-	-	2 6,3%	10 7,5%
N.S.	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	1 0,7%
Total	3 100,0%	23 100,0%	14 100,0%	20 100,0%	12 100,0%	16 100,0%	12 100,0%	2 100,0%	32 100,0%	134 100,0%

(1) Sistema Proporcional que garanta a representação eqüitativa de todas as forças políticas.

(10) Sistema majoritário que garanta governos fortes e efetivos.

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

Tabela 6 - Tipo Preferido de Lista Eleitoral, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005

	PARTIDOS									
Sistemas de voto	**PDT**	**PT**	**PTB**	**PMDB**	**PL**	**PFL**	**PSDB**	**PCdoB**	**OUTROS**	**Total**
(1)	2 66,7%	2 8,7%	9 64,3%	6 30,0%	10 83,3%	3 18,8%	1 8,3%	2 100,0%	18 56,3%	53 39,6%
(3)	-	1 4,3%	1 7,1%	1 5,0%	-	-	-	-	1 3,1%	4 3,0%
(4)	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	-	1 0,7%
(5)	-	7 30,4%	2 14,3%	3 15,0%	2 16,7%	5 31,3%	4 33,3%	-	1 3,1%	24 17,9%
(6)	-	1 4,3%	-	-	-	-	1 8,3%	-	1 3,1%	3 2,2%
(7)	1 33,3%	4 17,4%	-	-	-	-	-	-	-	5 3,7%
(8)	-	5 21,7%	-	-	-	-	-	-	3 9,4%	8 6,0%
(9)	-	-	-	2 10,0%	-	1 6,3%	-	-	-	3 2,2%
(10)	-	3 13,0%	2 14,3%	6 30,0%	-	6 37,5%	6 50,0%	-	8 25,0%	31 23,1%
N.S.	-	-	-	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	-	2 1,5%
Total	3 100,0%	23 100,0%	14 100,0%	20 100,0%	12 100,0%	16 100,0%	12 100,0%	2 100,0%	32 100,0%	134 100,0%

(1) Sistema de voto personalizado que garanta uma relação próxima entre o eleitor e seus representantes.

(10) Sistema de voto de lista fechada que favoreça a formação de partidos fortes e coesos.

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

Tabela 7 - Opiniões sobre Democracia e Partidos Políticos, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005

Se concorda ou não com a frase: Sem partidos não pode existir democracia	PARTIDOS									
	PDT	**PT**	**PTB**	**PMDB**	**PL**	**PFL**	**PSDB**	**PCdoB**	**OUTROS**	**Total**
Discorda	-	2 8,7%	-	-	2 16,7%	-	1 8,3%	-	3 9,4%	8 6,0%
Concorda Pouco	-	-	-	1 5,0%	-	-	-	-	1 3,1%	2 1,5%
Concorda mais ou menos	-	3 13,0%	3 21,4%	1 5,0%	3 25,0%	1 6,3%	1 8,3%	-	3 9,4%	15 11,2%
Concorda muito	3 100 %	18 78,3%	11 78,6%	18 90,0%	7 58,3%	15 93,8%	10 83,3%	2 100,0%	23 71,9%	107 79,9%
N.S.	-	-	-	-	-	-	-	-	1 3,1%	1 0,7%
N.R	-	-	-	-	-	-	-	-	1 3,1%	1 0,7%
Total	3 100 %	23 100 %	14 100 %	20 100 %	12 100 %	16 100 %	12 100 %	2 100 %	32 100 %	134 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

Tabela 8 - Comportamento Parlamentar, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005

Quando há conflitos entre a posição do partido e a do seu estado, você vota:	PARTIDOS									
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	Total
Sempre com o partido	-	12 52,2%	1 7,1%	3 15,0%	-	4 25,0%	3 25,0%	-	5 15,6%	28 20,9%
Sempre de acordo com as necessidades de seu estado	1 33,3%	3 13,0%	10 71,4%	12 60,0%	7 58,3%	7 43,8%	3 25,0%	-	18 56,3%	61 45,5%
Não comparece à votação	-	-	-	-	1 8,3%	-	-	-	-	1 0,7%
Depende dos temas	1 33,3%	3 13,0%	3 21,4%	4 20,0%	3 25,0%	2 12,5%	4 33,3%	2 100,0%	5 15,6%	27 20,1%
N.S.A	1 33,3%	3 13,0%	-	-	1 8,3%	2 12,5%	2 16,7%	-	3 9,4%	12 9,0%
N.R.	-	2 8,7%	-	1 5,0%	-	1 6,3%	-	-	1 3,1%	5 3,7%
Total	3 100 %	23 100 %	14 100 %	20 100 %	12 100 %	16 100 %	12 100 %	2 100 %	32 100 %	134 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

Tabela 9 - Opiniões sobre Disciplina Partidária por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005

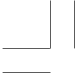
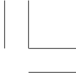
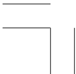
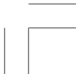
	PARTIDOS									
Disciplina partidária	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	Total
Deveria se exigir sempre a disciplina de voto na bancada partidária	3 100%	5 21,7%	6 42,9%	10 50,0%	3 25,0%	7 43,8%	7 58,3%	-	8 25,0%	49 36,6%
Deveria se permitir sempre que cada deputado dê seu voto de	-	-	1 7,1%	3 15,0%	3 25,0%	3 18,8%	1 8,3%	-	12 37,5%	23 17,2%
Alguns temas deveriam estar sujeitos à disciplina partidária	-	18 78,3%	7 50,0%	7 35,0%	6 50,0%	6 37,5%	4 33,3%	2 100,0%	12 37,5%	62 46,3%
Total	3 100%	23 100,0%	14 100 %	20 100 %	12 100 %	16 100 %	12 100 %	2 100 %	32 100 %	134 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

Tabela 10 - Opiniões sobre Fidelidade Partidária, por Deputados Agregados segundo Filiação Partidária, Câmara dos Deputados, Brasil, 2005

O que o deputado deveria fazer ao desvincular-se do partido?	PARTIDOS									
	PDT	PT	PTB	PMDB	PL	PFL	PSDB	PCdoB	OUTROS	Total
Conservar sua cadeira e se integrar a outra bancada	-	5 21,7%	5 35,7%	6 30,0%	8 66,7%	2 12,5%	6 50,0%	-	16 50,0%	48 35,8%
Renunciar à sua cadeira para que outro membro do partido ocupe seu lugar	3 100%	16 69,6%	9 64,3%	14 70,0%	3 25,0%	13 81,3%	6 50,0%	1 50,0%	15 46,9%	80 59,7%
N.R.	-	2 8,7%	-	-	-	1 6,3%	-	1 50,0%	1 3,1%	5 3,7%
Total	3 100%	23 100,0%	14 100 %	20 100 %	12 100 %	16 100 %	12 100 %	2 100 %	32 100 %	134 100 %

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Dados Representação Política e Qualidade da Democracia – Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal/Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

Reforma Política e Participação no Brasil

Leonardo Avritzer

O sistema político gerado pela Constituição de 1988 é um sistema híbrido que incorporou na sua organização amplas formas de participação no plano do processo decisório federal, assim como, no plano local. Duas formas principais de participação foram geradas pela Constituição de 1988: uma primeira, a participação direta através da expressão da soberania por meio de plebiscitos, referendo e iniciativas populares, parece ter sido a preferência do legislador constitucional, ainda que o seu exercício pós-Constituição de 1988 não tenha sido muito grande. Uma segunda forma de participação, centrada no nível local, proliferou como decorrência da incorporação da participação exigida por alguns capítulos de políticas sociais da Constituição de 1988, em particular, os capítulos da seguridade social e da reforma urbana. Neste artigo irei, em primeiro lugar, descrever a institucionalidade participativa presente na Constituição de 1988, para, em seguida, analisar as instituições participativas geradas pela Constituição.

A Constituição de 1988 propôs, na sua arquitetura mais genérica, uma combinação entre formas de representação e formas de participação. Essa combinação está expressa na redação do artigo 14, incisos I, II e III, que assegura que "[a] soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo [e] iniciativa popular". Assim, o Brasil, a partir de 1988, passou a integrar um grupo bastante seleto de países que não têm na representação o monopólio das formas de expressão política institucionalizadas. Do ponto de vista da arquitetura política, poucos países têm essa formulação presente no plano constitucional, ainda que um número relativamente grande de países tenha presente essa combinação entre representação e participação na sua estrutura política.[1]

A tentativa de combinação entre participação e representação está prevista também para os estados e municípios no artigo 27 da Constituição de 1988 que estabelece que "[a] lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual" e no artigo 29,

[1] Os Estados Unidos são o exemplo mais clássico de um país cuja constituição não fala das formas de participação no nível local. Formas de participação local existem na região de New England desde o período da colônia e foram preservadas no momento da constituição do poder central enquanto poder representativo. Vide MANSBRIDGE, 1980. A França tem uma arquitetura política distinta com os governos locais tendo sido proibidos até a reforma política realizada por Mitterand em 1981 (GAUDIN, 1999). Entre os países em desenvolvimento a Índia é o país que mais tem instituições participativas. Veja HELLER; ISAAC, 2002.

incisos XII e XIII, sobre os Municípios, que dispõe que [o] Município reger-se-á por lei orgânica, (...) atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: "... iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado...". Assim, não se trata, quando falamos de participação, apenas de um artigo isolado na formulação das formas de expressão da soberania popular mas de uma arquitetura que se desdobra para os entes federados. É interessante notar, também, que a exigência de participação não se esgota nos níveis do Poder Executivo, mas abrange também o Legislativo. O artigo 61 da Constituição de 1988 assegura que "[a] iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles". Sendo assim, as formas de exercício direto da soberania, plebiscito, referendo e iniciativa popular estão amplamente incorporadas no texto constitucional ainda que elas tenham sido pouco exercidas no Brasil democrático.

Há uma segunda forma de participação que está prevista na Constituição de 1988 que é a de atores ou entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. Essas formas presentes nos capítulos da seguridade social e da reforma urbana tornaram-se amplamente difundidas no Brasil democrático. Em relação à gestão das políticas públicas, o artigo 194, parágrafo único, inciso VII, a respeito da Seguridade Social, assegura o "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados". O artigo 204, inciso II, sobre a Assistência Social, prescreve a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". Finalmente, o artigo 227, parágrafo 1º, acerca da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, dispõe que " [o] Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais (...)" (Avritzer; Dolabella, 2005). O artigo 186 sobre a reforma urbana requer a elaboração de planos diretores municipais em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. Nesse caso, apenas a legislação infraconstitucional, o assim chamado "Estatuto da Cidade", requer a participação da população na elaboração dos planos diretores (Caldeira; Holston, 2004; Avritzer, 2006). Assim, o próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições híbridas que foram normatizadas nos anos 90, tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação a nível local. Em seguida, iremos analisar o impacto de cada uma das legislações participativas no Brasil democrático.

Plebiscito e *referendum*: uma breve incursão sobre o seu uso político no Brasil democrático

Os mecanismos de democracia direta, em especial, o plebiscito, o *referendum*[2] e a iniciativa popular de lei, não foram as formas de participação ampliada mais utilizadas no Brasil democrático. Um plebiscito e um referendo foram convocados no Brasil democrático, o primeiro, acerca da forma de governo, e o segundo, sobre a comercialização das armas de fogo. Foram propostas três leis de iniciativa popular, todas elas aprovadas ainda que através de processos diferenciados na Câmara dos Deputados.

Vale a pena, apesar das poucas experiências em curso, discutir os três tipos de utilização

[2] Vale a pena para os objetivos deste artigo diferenciar plebiscito de *referendum*. Ainda que os dois sejam uma consulta direta à população sobre aspectos políticos, o que os diferencia é que o plebiscito é uma decisão soberana da população tomada diretamente, que irá gerar uma lei, ao passo que o *referendum* é uma ratificação pela via eleitoral de uma lei ou de partes de uma lei já aprovada pelo Poder Legislativo.

dos mecanismos de democracia direta no Brasil democrático. O primeiro experimento utilizado no Brasil para que a população se manifestasse diretamente foi o plebiscito da forma de governo, mais conhecido como o plebiscito sobre o parlamentarismo. Apesar do ineditismo da maioria das formas de consulta geradas pela Constituição de 1988, o plebiscito sobre a forma de governo não era, em si, inédito. Um outro plebiscito foi feito no Brasil em 1963 no contexto da crise que levou ao final da primeira experiência democrática (Lamounier, 1991). O plebiscito de 1993 foi realizado em um contexto de construção institucional e sua inclusão no debate político brasileiro deveu-se mais à influência de alguns cientistas políticos, em particular Juan Linz, no processo de construção institucional[3] do que a um debate mais expressivo no interior da opinião pública. No final, o posicionamento da população acabou obedecendo mais à dinâmica política de curto prazo, na qual Luis Inácio Lula da Silva liderava a corrida presidencial naquele momento. A decisão pela manutenção do presidencialismo parece ter sido acertada, pelo menos em relação à preocupação de Linz, já que as diversas crises entre o Presidente e o Congresso, em particular a crise atual vivida pelo governo Lula, não parecem ter afetado a estabilidade institucional do país.

No que diz respeito ao *referendum*, o Brasil democrático teve apenas um caso, que foi o do *referendum* sobre a comercialização de armas de fogo, realizado no ano de 2005. A origem do *referendum* sobre o desarmamento pode ser localizada em um impasse surgido durante a elaboração do estatuto do desarmamento. Naquele momento, entre as diversas iniciativas debatidas para desarmar a população apareceu a proposta de proibir a comercialização de armas para toda a população civil, proposta essa que encontrou oposição em grupos conservadores do Congresso Nacional. O *referendum* foi então convocado não no sentido de ratificar uma lei e sim com o objetivo de transferir para a população uma decisão que causava impasse no Parlamento (Brasil, 2003). Mais uma vez o posicionamento da população no *referendum* foi influenciado por questões políticas de curto prazo, em particular a forte crise política enfrentada pelo governo Lula, que fez com que esse se ausentasse do debate sobre o assunto. O resultado do *referendum* foi a derrota da proibição do porte e comercialização de armas por civis, uma derrota contundente para os defensores da proibição no interior do sistema político e principalmente no campo da sociedade civil.[4] Assim, se analisamos as duas experiências principais de manifestação direta da população no Brasil democrático, podemos ver que elas acabaram obedecendo a dinâmicas de curto prazo do país ou do sistema político no pouco uso que foi feito desses instrumentos.

Entre todas as formas de democracia direta, a mais utilizada no Brasil democrático foi a iniciativa popular de lei. A iniciativa popular de lei pode ser apresentada ao Congresso Nacional desde que subscrita por 1% do eleitorado distribuído por, pelo menos, cinco estados, com não menos de 0,3% do eleitorado em cada um deles (Pessanha, 2004). Foram apresentados, até o momento, três projetos de iniciativa popular de lei no Congresso Nacional e alguns poucos projetos nos legislativos estaduais dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, para os quais existem dados disponíveis. Os três projetos apresentados foram: corrupção eleitoral com um milhão de assinaturas, projeto apresentado pela CNBB; mudança na lei de crimes hediondos, com 1,3 milhão de assinaturas; e projeto sobre o fundo nacional da habitação popular, com um pouco mais de três milhões de assinaturas. Entre os três

[3] A principal influência foi Juan Linz, para quem há uma incompatibilidade entre os poderes do Presidente e o da maioria parlamentar, gerando uma crise no sistema político. Veja COUTINHO.

[4] É possível argumentar que a derrota da proibição do porte de armas foi a principal derrota dos setores organizados da população brasileira desde a democratização. Do lado da sociedade civil organizada existia um consenso quase absoluto a favor da proibição, consenso esse que abrangia todas as principais religiões e Igrejas, assim como as entidades laicas mais influentes da sociedade civil. É interessante também apontar que o padrão de voto vigente no país foi completamente alterado pelo *referendum*, tanto no que se refere às supostas regiões mais progressistas no que diz respeito a assuntos sociais (Rio Grande do Sul e Sudeste) quanto pela composição social do eleitorado. Os setores mais pobres, geralmente chamados de despolitizados, foram os setores a favor da proibição do porte de armas.

projetos, apenas o primeiro se tornou lei a partir de uma rápida tramitação no Congresso Nacional, e os outros dois se tornaram leis a partir da sua proposição por parlamentares.

As duas outras iniciativas de lei que foram apresentadas ao Congresso, mudança na lei dos crimes hediondos e o projeto do fundo nacional da moradia, se tornaram leis por processos mistos, envolvendo a iniciativa popular e a ação de parlamentares. No primeiro caso, a iniciativa popular de lei propôs aumentar a pena para crimes hediondos e suprimir a possibilidade de um segundo julgamento em caso de condenação. Foram coletadas mais de um milhão de assinaturas pelos seus patrocinadores,[5] mas o projeto tinha problemas formais ligados à coleta de assinaturas. No entanto, o relator do projeto de lei sobre o tema incorporou as sugestões do projeto de iniciativa popular, resultando na Lei 8.930, de 6 de setembro de 1994, que deu nova redação à lei dos crimes hediondos (Sgarbi; Assad). O outro projeto, o da moradia popular, foi apresentado em 2004, e aprovado em todas as comissões das Câmaras dos Deputados. Nesse momento ele tramita no Senado Federal.

Através de uma rápida comparação entre os mecanismos de exercício direto da soberania popular é possível perceber que o plebiscito e o *referendum* não foram muito utilizados no Brasil democrático e, quando foram, acabaram sendo convocados em decorrência de conflitos internos ao Poder Legislativo. O instituto de soberania direta que realmente se destaca é o da iniciativa popular de lei. Ainda que ele não tenha sido muito utilizado, quando o foi, ele acrescentou uma lógica societária ao sistema político. Entre os três casos, pelo menos dois expressam fortes movimentos da sociedade civil, a CNBB e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia. O terceiro movimento expressa uma personalidade pública capaz de dar visibilidade mediática ao movimento. No entanto, não há dúvidas de que dada a amplitude da legislação, os três mecanismos são pouco utilizados no nível nacional e ainda menos no estadual.[6] Whitaker argumenta que na forma atual da legislação sobre a iniciativa popular os casos são poucos, e a possibilidade de anulação posterior da legislação é grande devido a incertezas do processo de conferência de assinaturas. Ele sugere a transferência para as comissões de participação dos legislativos da sistematização das iniciativas populares e a sua proposição pelos próprios parlamentares, tal como já acontece no plano federal e em alguns legislativos estaduais (Whitaker, 2003). O que iremos mostrar, em seguida, é que os mecanismos participativos efetivamente utilizados no Brasil são aqueles ligados a deliberações no campo das políticas públicas.

Conselhos e orçamentos participativos: a participação nas políticas públicas

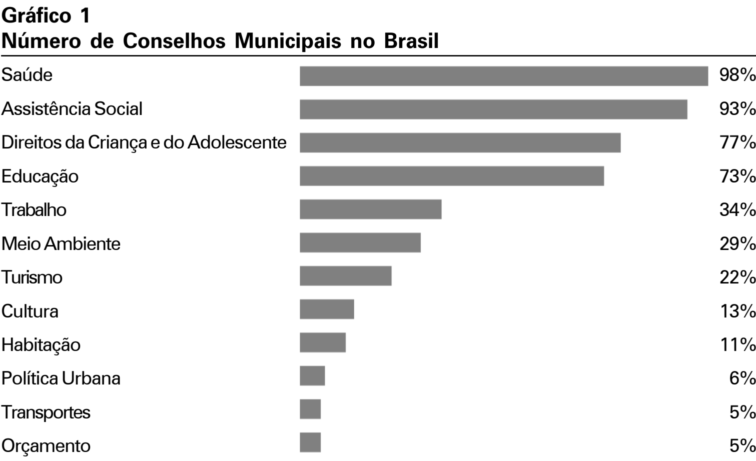
As instituições participativas que realmente se multiplicaram no Brasil democrático são os conselhos de políticas e os orçamentos participativos. Os conselhos de política são resultado das legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. As principais legislações participativas surgiram a partir da Lei Orgânica da Saúde (LOS), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto da Cidade. Cada uma dessas legislações estabeleceu a participação de uma forma diferente, mas a partir dos anos 90, todas essas formas de participação ficaram conhecidas como conselhos. Podemos definir os conselhos como instituições híbridas nas quais há participação de atores

5 Entre os patrocinadores da iniciativa de lei sobre crimes hediondos encontram-se famílias de pessoas assassinadas de forma brutal. A adesão da autora de telenovelas Glória Pérez foi importante para a tramitação da iniciativa popular de lei sobre crimes hediondos.

6 Existem pouquíssimos casos de iniciativa popular nos legislativos estaduais. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia conseguiu aprovar um fundo estadual da moradia popular em Minas Gerais que é, até o momento, a única iniciativa popular de lei aprovada no estado. O mesmo movimento não conseguiu aprovar uma proposta de lei semelhante no estado de São Paulo. A iniciativa popular de lei proposta pelo movimento de moradia naquele estado foi considerada inconstitucional no seu processo de tramitação.

do Executivo[7] e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua. O formato institucional dos conselhos, em todas as áreas mencionadas, é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal. Todos esses conselhos adotam a paridade como princípio, ainda que a forma específica da paridade varie de área temática para área temática. Assim, no caso dos conselhos de saúde, os usuários ocuparam metade da representação, no caso da assistência social e dos conselhos da criança e do adolescente, entidades da sociedade civil ocupam metade das vagas no conselho. O que é importante perceber é que há uma grande variação no que se denomina de entidades da sociedade civil nesses casos, variação essa que se torna ainda maior no caso dos conselhos de meio ambiente que existem em diversos estados da Federação. O Gráfico 1 mostra os dados do IBGE acerca do número de conselhos existentes no Brasil em 2001:

Gráfico 1
Número de Conselhos Municipais no Brasil



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE, 2001.

O Gráfico 1 não deixa dúvidas sobre a proliferação de conselhos no Brasil democrático.[8] De acordo com os dados do IBGE, existem conselhos de saúde e de assistência social na quase totalidade dos municípios brasileiros. Conselhos da criança e do adolescente e de educação[9] são menos presentes no país, e há uma grande

---

[7] Existem alguns poucos conselhos no Brasil que têm representantes do Poder Legislativo, mas na maioria dos casos isso não ocorre. Já há jurisprudência de que eles pertencem à estrutura do Poder Executivo.

[8] O método através do qual o IBGE chegou a esses números é questionável. O IBGE trabalhou apenas com informação das prefeituras sobre a existência desses conselhos. Esse método é limitado uma vez que já existem evidências na literatura de conselhos formalmente organizados, mas que não se reúnem nem ao menos uma vez por ano ou de conselhos que são organizados pelo prefeito e não desempenham nenhum papel fiscalizador ou deliberativo na política pública em questão. AVRITZER; CUNHA; CUNHA, 2003.

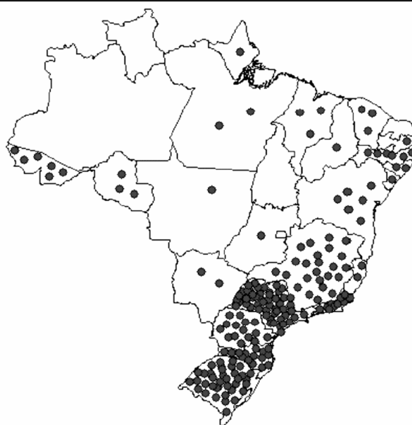
[9] Nem todos os conselhos de educação têm o mesmo papel no Brasil. Há uma tendência dos conselhos de educação de se tornarem em alguns casos instância normativa e reguladora das instituições educativas existentes no estado. Tal fato mostra que mesmo a legislação atual sobre conselhos não é sistemática e não envolve a adoção de padrões semelhantes de tomadas de decisão.

variação na sua presença nas diferentes regiões do país. As regiões Norte e Nordeste são as que ainda não apresentam uma rede completamente constituída de conselhos, com um número de conselhos da criança e do adolescente e do meio ambiente significativamente menor do que as demais regiões. É importante também mencionar que os dados do IBGE não distinguem entre a informação sobre a presença de conselhos e sua efetividade pensada, seja em termos do número de reuniões realizadas por ano, seja pela sua capacidade de pautar a deliberação da política pública a ele vinculada. Dados parciais de pesquisa para algumas regiões do país revelam essa discrepância, que sugere que alguns conselhos não se reúnem ou, em alguns casos, não chegam nem ao menos a existir efetivamente (Avritzer, Cunha; Cunha, 2003).

Ainda que não existam dados conclusivos sobre o papel dos conselhos na mudança do padrão de políticas públicas nas áreas nas quais eles estão melhor estruturados, alguns indicadores parciais merecem ser mencionados. No caso dos conselhos de saúde e de assistência social há uma tendência democratizadora da ação dos conselhos nos lugares em que eles são mais atuantes. Essa tendência envolve o levantamento de um conjunto de queixas e demandas sobre o funcionamento de postos de saúde, que acaba tendo um efeito positivo sobre a organização da política pública. Esses casos envolvem principalmente grandes capitais com organização significativa dos conselhos de saúde (Coelho; Veríssimo, 2004; Avritzer, 2004; Cortes, 2002). Há também evidências de organização mais eficiente das políticas públicas na área da assistência social. A partir da resolução do Conselho Nacional de Assistência Social de redistribuir os recursos de emendas de parlamentares a partir de critérios técnicos, há uma tendência mais racional de distribuição dos recursos federais na área. Assim, ainda que não tenha havido até o momento uma avaliação nacional do papel dos conselhos, existem evidências parciais de um funcionamento exitoso em algumas grandes cidades ou no caso do papel desempenhado por alguns conselhos nacionais, como os da saúde e da assistência social.

A outra instituição participativa que tem se destacado no Brasil democrático é o Orçamento Participativo (OP), a única entre as instituições discutidas neste artigo cuja criação não é decorrência direta da Constituição de 1988. O orçamento participativo é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação ampla da população através da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A decisão de iniciar o OP é sempre do prefeito. A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembléias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembléias regionais e temáticas com igual poder de deliberação. A principal experiência de OP, até esse momento, ocorreu na cidade de Porto Alegre a partir de 1990. Belo Horizonte, São Paulo e Recife são outras capitais de porte que também têm o orçamento participativo. As experiências de orçamento participativo tiveram até 1997 um cunho fundamentalmente partidário, uma vez que a sua grande maioria esteve vinculada ao Partido dos Trabalhadores. A partir de 1997 há uma tendência à expansão do orçamento participativo e à sua pluralização no universo partidário. Existiam em 2004 170 experiências de orçamento participativo espalhadas pelo país da seguinte forma:

Mapa 1 – OPs Gestão 2001 - 2004



Fonte: Avritzer, 2006.

É possível perceber uma concentração regional dos casos de OP nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais e uma baixa presença de casos nos estados das regiões Norte e Nordeste. Vale a pena pensar mais vagarosamente sobre os motivos da concentração de casos de OP nesses estados. A melhor explicação seria um misto de elementos de uma cultura política mais participativa (Avritzer, 2006) com elementos da dinâmica política local. Os casos mais fortes de OP até 2004 estavam concentrados no estado do Rio Grande do Sul, um estado com uma tradição política mais igualitária e onde o Partido dos Trabalhadores se destacou no começo dos anos 90 como introdutor de políticas participativas. Os casos dos estados de São Paulo e Minas Gerais parecem ser bastante diferentes, e a proliferação dos casos de OP parece estar mais ligada à dinâmica local da vida política. No estado de São Paulo, administrações não petistas que se seguiram a administrações petistas, em geral, deram continuidade às experiências de orçamento participativo em curso. O mesmo parece ser verdadeiro no estado de Minas Gerais, em cidades importantes como Betim e Ipatinga.

É possível também perceber uma pluralização dos partidos cujos prefeitos adotam o orçamento participativo. Entre os casos de orçamento participativo existentes até 1997, havia 53 experiências no Brasil, 62% entre elas concentradas em administrações do Partido dos Trabalhadores e 72% entre elas concentradas no campo de esquerda (PSB, PDT e PCdoB). Entre 2000 e 2004, foram registradas 170 experiências de OP no Brasil, 47% dentre elas concentradas no Partido dos Trabalhadores e 57% no campo de esquerda. (Avritzer, 2006) O principal fenômeno observado nesse período é o crescimento do número de experiências feitas no espectro político centrista, isto é, por partidos como o PMDB e o PSDB. Assim, o que é possível perceber em relação às experiências de participação como o OP é que elas têm se ampliado no Brasil tanto no seu número quanto na sua influência política. Originalmente, parte de um repertório político limitado a partidos de esquerda, em especial, ao PT, essas experiências hoje atingem o espectro do centro e da esquerda e envolvem um número significativo de partidos políticos. No entanto, o que vale a pena avaliar é o impacto dessas formas de participação no sistema político como um todo, ou seja, se de fato ocorreu no Brasil pós-1988 a combinação entre representação e participação almejada pelo legislador constitucional.

Participação e representação no Brasil democrático

Como mostramos anteriormente, a arquitetura institucional do Brasil democrático é híbrida, e privilegia a combinação entre representação e participação. No entanto, o fato de combinar representação e participação não quer dizer que as duas formas de soberania política foram combinadas nos lugares adequados e na proporção correta. Duas observações mais gerais podem ser feitas sobre essa combinação no Brasil democrático: em primeiro lugar, as instituições de democracia semidireta, tais como o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular, permaneceram muito mais vinculadas ao funcionamento do Congresso Nacional ou dos legislativos estaduais do que seria desejável ou do que acontece em outros países. O plebiscito de 1993 e o *referendum* de 2005 surgiram a partir de polêmicas internas à Constituinte de 1988 e ao Congresso Nacional e não conseguiram substituir essa lógica da disputa interna por uma lógica além da representação, na qual os mecanismos de democracia semidireta obedecem a um nexo mais societário. A mesma coisa pode ser afirmada em relação à iniciativa popular de leis: as poucas experiências de iniciativa de lei foram prejudicadas por um procedimento pouco claro de tramitação no Congresso, que não deu à iniciativa prioridade na tramitação legislativa, apesar do enorme esforço envolvido na coleta de mais de um milhão de assinaturas. Nesse sentido, é

possível apontar como o problema maior para a proliferação das formas de participação direta, a dependência que elas ficaram, na sua formulação constitucional, de autorização do Congresso Nacional. O ideal em relação a essas formas amplas de consulta da população é que elas sejam amplamente independentes do Poder Legislativo, e que, com o tempo, adquiram uma lógica própria.

O segundo tema analisado neste artigo, o da proliferação das formas de participação no nível local, parece apontar na direção contrária. Os orçamentos participativos e os conselhos se tornaram as formas principais de participação no Brasil democrático. No entanto, essas novas formas locais de participação não têm se articulado bem com os legislativos locais, que têm sido, via de regra, postos em um segundo plano na sua capacidade decisória. Essas instituições, cujas prerrogativas e capacidade de decisão são, em geral, baixas, não têm sido capazes de se articular com as formas de participação e têm perdido legitimidade na política local. O ideal seria que os arranjos participativos locais tivessem algum tipo de participação de representantes dos Legislativos. Para isso, faz-se necessária uma mudança normativa, já que a legislação existente entende os conselhos de políticas como parte da estrutura do Executivo, o que, a nosso ver, parecer ser um equívoco. Assim, à guisa de conclusão, podemos afirmar que apesar da intenção do legislador constituinte de criar formas híbridas de relação entre a participação e a representação, esse objetivo ainda não foi alcançado no Brasil democrático. É desejável que nos próximos anos as formas de democracia semidiretas adquiram autonomia em relação à dinâmica do Congresso Nacional, assim como é desejável que os arranjos participativos locais se articulem melhor com os legislativos locais. Somente assim cada uma das formas de exercício da soberania, a participação e a representação, poderão complementar déficits ou incompletudes presentes na outra.

Referências

AVRITZER, L. (Org.). 2004. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP.

AVRITZER, L.; PEREIRA, Maria de Lourdes D. 2005. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade* (UFMG), Belo Horizonte, p. 16-41.

AVRITZER, L. 2006. *Participatory Institutions and multi-centered citizenship in Brazil.* No prelo.

BRASIL. 2003. Senado Federal. Projeto de Lei 1.555. Dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências. *Comissão de Constituição e Justiça e de Redação*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.fenajufe.org.br/nota.htm>. Acesso em: 01/06 de 2006.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. 2004. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, Leonardo (Ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

COELHO, V. S. R. P.; VERÍSSIMO, José. 2004. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). 2004. *Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP. p. 105-122.

CORTES, S. M. V. 2002. *Participação em conselhos municipais de políticas públicas:* arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. XXVI Encontro Anual da ANPOCS, 2002, Caxambu. XXVI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2002. v. 1. p. 62.

COUTINHO, Sayonara G. Reformas Constitucionais: de Collor a FHC. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 7. Disponível em: <http://www.pucrio.br/direito/revista/online/rev07_sayonara.html>. Acesso em: 01/06 de 2006.

CUNHA, E. S.; CUNHA, E.; AVRITZER, L. 2003. Relatório de Pesquisa "Os Conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais". Belo Horizonte: Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Política de Assistência Social do Departamento de Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais.

GAUDIN, Jean Pierre. 1999. *Gouverner par contrat*. L'action publique en question. Paris: Presses de Sciences Po.

HELLER, Patrick; ISAAC, T. M. Thomas. 2002. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2002. *Perfil dos municípios brasileiros*: gestão pública 2001. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE. 245 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>. Acesso em: 01/06 de 2006.

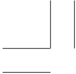
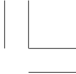
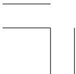
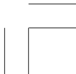
LAMOUNIER, B. (Org.). 1991. *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Sumaré.

MANSBRIDGE, Jane. 1980. *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

PESSANHA, C. 2004. A Constituição de 1988 e as Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil. In: *VIII Encontro Luso-Afro-Brasileiro*. Coimbra. Disponível em: <http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/programa/sessao2.html>. Acesso em: 20/05 de 2006.

SGARBI, Adrian; ASSAD, Christianne Cotrim. Democracia semidireta no Brasil. Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular Legislativa. *Teor comunicativo e procedimento*. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev05_adrian>. Acesso em: 15/04 de 2006.

WHITAKER, Francisco. 2003. *Iniciativa popular de lei*: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo.

Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul

Carlos Ranulfo Melo

Introdução

Os últimos vinte anos foram marcantes para a América do Sul. Boa parte de seus países restabeleceu as regras do jogo democrático, mas, na grande maioria dos casos, teve que fazê-lo em meio a um quadro de enorme desigualdade social, agravado por crises econômicas e pela falência do antigo modelo de desenvolvimento centrado no Estado. Submetidas a duros testes, as jovens democracias da região atravessaram períodos de intensa crise política e sofreram, em alguns países, ameaças de retrocesso. Mesmo naqueles casos em que a experiência democrática não chegou a ser interrompida pelo ciclo de golpes militares, como a Colômbia e a Venezuela, o sistema político atravessou os anos 80 emitindo claros sinais de instabilidade e perda de representatividade.

Em resposta a esse conjunto de fatores, os países sul-americanos vêm passando por um intenso movimento de inovação e experimentação institucional. A depender do país, esse processo envolveu a convocação de uma Assembléia Constituinte, a realização de um conjunto de reformas constitucionais e/ou mudanças na legislação ordinária.[1]

Este artigo centrará sua atenção em um subconjunto dessas mudanças: as reformas nos sistemas eleitorais. Praticamente todos os países do continente modificaram algumas das regras sob as quais são eleitos os membros dos Poderes Legislativo e Executivo.[2] Ocorreram alterações na forma de eleição do Presidente (se por maioria absoluta ou simples) e/ou na duração do mandato. Em alguns países a reeleição passou a ser admitida, e eleições diretas para governadores e prefeitos foram introduzidas. Calendários eleitorais sofreram alterações, fazendo com que as eleições nos diferentes níveis, nacional ou subnacional, deixassem de coincidir. No que tange ao Poder Legislativo, alguns países transitaram do bicameralismo para o unicameralismo, extinguindo o Senado. Outros modificaram o número de membros e o processo de composição

[1] Brasil (1988), Colômbia (1991), Equador (1998) e Venezuela (1999) convocaram Constituintes. A Venezuela o fez depois de haver experimentado uma série de reformas pontuais em sua constituição entre o final dos anos 80 e meados dos anos 90. Argentina e Bolívia em 1994, o Uruguai em 1996 e, recentemente, o Chile em 2005, realizaram reformas constitucionais no curso de processos legislativos ordinários.

[2] A afirmação não inclui o Suriname, a Guiana e a Guiana Francesa.

dessa Casa. Finalmente, no que se refere à Câmara dos Deputados, foram registradas a introdução de sistemas eleitorais mistos, a modificação no número dos representantes e a alteração do número de cadeiras em disputa nos distritos.

O texto está organizado da seguinte maneira: na primeira seção é feita uma breve abordagem acerca dos problemas envolvidos nos processos de reforma político-eleitoral e das condições que podem favorecer, ou dificultar, a sua ocorrência. A seguir são discutidos e comparados os casos da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela.[3] Para cada país são apresentados os atores responsáveis pela condução das reformas, o tipo de constrangimento — institucional e/ou social — sob o qual atuavam, e analisados os resultados. Na conclusão, é feito um rápido balanço dos seis processos reformistas.

O jogo da reforma eleitoral

A democracia pode ser entendida como um tipo de jogo em que a incerteza é institucionalizada (Przeworski, 1994). Arranjos institucionais possuem impacto sobre o resultado dos conflitos políticos, fazendo com que determinados resultados sejam descartados, delimitando o leque dos desfechos possíveis e apontando aqueles que são os mais prováveis. Isso é tanto mais verdadeiro quanto mais consolidado se mostre determinado arranjo: a institucionalização é "o processo através do qual as organizações adquirem valor e estabilidade" (Huntington, 1975, p. 24).

Um processo de reforma eleitoral é um tipo de mudança institucional que pode envolver, nas palavras de Tsebelis (1998), alterações no conjunto de jogadores, nas jogadas permitidas, na seqüência do jogo e/ou na informação disponível para cada jogada. Trata-se, geralmente, de um jogo marcado pela incerteza (Norris, 2000). O conhecimento adquirido pelos atores políticos — que aprenderam a lidar com as regras vigentes e sob estas condições estabeleceram suas estratégias — perde parte de seu valor. A mudança nas regras exigirá um novo aprendizado. Mais importante, ainda, sob as novas regras, os resultados podem ser de difícil previsão. Mesmo que seja possível avaliar a possibilidade de ganhos imediatos ligados ao contexto em que se realiza a reforma, a situação pode se alterar com o tempo: não se pode prever como reagirá o conjunto dos atores à medida que todos se familiarizem com as novidades; não se sabe exatamente como se combinarão (em termos de efeito sobre o processo político) as novas e as antigas instituições; não se pode impedir a interferência de fenômenos diversos que anulem ou minimizem os efeitos esperados. Em outras palavras, como toda mudança institucional, uma reforma eleitoral é um tipo de investimento de longo prazo (Tsebelis, 1998), o que torna mais difícil o controle do processo e aumenta a chance de que sejam produzidas conseqüências não intencionais.

A experiência recente das democracias consolidadas fornece exemplos de reformas eleitorais cujos objetivos foram plenamente alcançados e outras onde o fracasso foi retumbante. No primeiro caso encontra-se a Nova Zelândia que, a partir de 1993 e após a realização de dois referendos, transitou de um sistema eleitoral majoritário de tipo inglês para um sistema misto, ao estilo alemão.[4] O objetivo dos reformadores era possibilitar o acesso dos partidos minoritários à *House of Representatives* e, com isso, conferir maior representatividade ao sistema político (Denemark, 1996; Lima Júnior, 1999).

[3] Como ficará claro, os países serão agrupados dois a dois: Argentina e Uruguai; Bolívia e Venezuela; Brasil e Chile. A escolha dos países se justifica por serem expressivos de diferentes contextos de reforma.

[4] Os deputados neozelandeses eram eleitos até então em 99 distritos, cada um deles elegendo um representante para a Câmara. A partir das eleições de 1996, metade dos deputados passou a ser eleito por meio de voto proporcional em lista fechada. A outra metade continuou a ser eleita de forma majoritária. O eleitor passou a contar com dois votos, um reservado à disputa no distrito e outro à disputa entre as listas partidárias. O número de votos dados nas listas serve como referência para o cálculo das cadeiras atribuídas aos partidos, o que assegura que os resultados da eleição sejam proporcionais, corrigindo a distorção típica dos sistemas majoritários puros. O sistema misto foi introduzido pelos alemães em 1949.

O objetivo foi alcançado, e a partir das eleições seguintes a Nova Zelândia passou a apresentar um sistema multipartidário.[5]

A Itália ilustra o segundo caso. Também em 1993 e novamente após a realização de referendos, os legisladores italianos substituíram o sistema de representação proporcional em vigor desde o pós-guerra por um sistema misto.[6] O objetivo era reduzir a fragmentação partidária e aumentar o grau de estabilidade governamental (Morlino, 1996). Mas a mudança no sistema, segundo Pasquino (1997), apenas reforçou uma tendência, já em curso, de desalinhamento eleitoral e crise do sistema partidário, que terminou, como se sabe, por implodir pouco tempo depois. A partir de 1994 as eleições italianas passaram a ser polarizadas por duas grandes coalizões, de centro-esquerda e centro-direita, dentro das quais se abrigava um enorme número de novas organizações partidárias. Em 2005 a Itália, por iniciativa do governo Berlusconi, voltou a adotar o sistema de representação proporcional para Câmara e Senado.[7]

A incerteza inerente ao processo reformista pode dificultar a construção de uma coalizão capaz de conduzi-lo. Mesmo que tais coalizões contem com apoios no poder Executivo e na sociedade, a adesão de uma maioria de congressistas se mostra essencial para o sucesso da empreitada. Legisladores, como se sabe, são especialmente preocupados com sua reeleição, e não se deve esperar que adiram a projetos que coloquem em risco sua sobrevivência política. Dessa forma, os atores interessados em liderar processos reformistas devem lançar mão de estratégias de persuasão e de modificação (Arnold, 1990). O objetivo das primeiras é não só o de convencer os legisladores quanto à justeza das propostas em pauta, mas principalmente o de tranqüilizá-los quanto a seus impactos eleitorais. Quanto às segundas, trata-se de modificar aspectos da proposta ou de tornar sua implementação gradual, de modo a contemplar as preferências de seus liderados, atrair novos adeptos e, se possível, dissuadir oponentes.

Finalmente, é preciso levar em conta o arranjo institucional em tela. Democracias que se organizam com base em arranjos consensuais (Lijphart, 2003), ou proporcionais (Powell, 2000), tendem a ampliar o número e a pluralidade dos representantes presentes no processo de produção de políticas, o que aponta para a necessidade de conformação de maiorias mais amplas e para processos decisórios mais negociados e incrementais. Democracias que, por outro lado, se baseiam em uma concepção majoritária tendem a concentrar poderes nas mãos de uma maioria estrita, diminuindo o número de atores com poder de negociação e, em função disso, podendo tornar mais fáceis os processos de mudanças, ainda que, no limite, também possam gerar decisões menos representativas.

O impacto do arranjo institucional pode ainda ser maior ou menor a depender do grau de desinstitucionalização exigido pela proposta reformista. Evidentemente, reformas políticas baseadas em projetos de lei ordinária são mais fáceis de serem aprovadas do que aquelas que exigem alterações constitucionais. Neste último caso, o sucesso da empreitada reformista poderá depender, ainda, do quórum necessário para a realização de emendas constitucionais. Exigências de maiorias mais elevadas conferem às diferentes minorias maior poder de veto sobre as mudanças.

Apesar de permanecerem cercadas de incertezas, reformas eleitorais têm sido freqüentes nos últimos vinte anos. E se isso ocorre deve-se a que os resultados obtidos pelos arranjos eleitorais vigentes passam a

[5] O domínio absoluto dos partidos Trabalhista e Nacional foi questionado. Nas eleições de 2002, a Câmara dos Deputados neozelandesa chegou ao seu momento de maior fragmentação, apresentando um número efetivo de partidos (N) igual a 4,6. Em 2005, a fragmentação voltou a diminuir e o valor de N baixou para 3,0.

[6] O sistema misto na versão italiana distingue-se da matriz alemã pelo fato de que 75% dos eleitos são escolhidos nos distritos, restando apenas 25% das vagas a serem preenchidas a partir das listas partidárias.

[7] O novo sistema italiano traz como inovação um "bônus de maioria", de modo a garantir que a coalizão mais votada não possua menos do que 340 (em 630) cadeiras na Câmara dos Deputados. Evidentemente, Berlusconi esperava que sua coalizão chegasse em primeiro lugar. O sistema estabelece ainda que coalizões partidárias necessitam obter pelo menos 10% da votação nacional (votos válidos) para ter direito a assento no Legislativo. No caso de partidos que concorram sozinhos, a exigência cai para 4%.

ser percebidos como desvantajosos para atores políticos dotados de poder de agenda e veto. E ainda que estes não se lancem de imediato em busca de novas regras, tratarão de introduzir o tema e iniciar o processo de construção de uma coalizão reformista. Nesse caso, a possibilidade de que o projeto reformador avance aumenta à medida que tais atores possuam preferências institucionais alternativas plenamente desenvolvidas (Tsebelis, 1998).

A percepção quanto à indesejabilidade dos resultados gerados por determinado sistema eleitoral pode estar restrita à elite política ou disseminada pela sociedade. No primeiro caso, trata-se de verificar se o incômodo é grande o suficiente para que os atores arquem com o custo de construir uma coalizão. No segundo, é preciso verificar a ocorrência ou não de um movimento de opinião pública capaz de sensibilizar o sistema representativo.

Se o movimento de reforma eleitoral restringe-se ao universo da elite política, sendo débil a pressão advinda da sociedade, o grau de liberdade da primeira aumenta. Nesse caso, sempre que a maioria articulada em torno da proposta reformista se sentir em condições de prever as suas conseqüências ela procurará desenhar instituições que a beneficiem em detrimento de outros interesses.[8] Como veremos, é possível enquadrar os casos da Argentina e do Uruguai nesta situação.

Diante de um movimento na opinião pública forte o suficiente para exigir as mudanças, a margem de manobra dos representantes diminui. Ainda que estes, temendo pela perda de legitimidade do sistema e pela sua própria sobrevivência política, procurem assumir a dianteira do processo, o grau de incerteza quanto aos resultados e a possibilidade de perda de controle sobre a dinâmica do jogo aumentam de modo considerável. Dos países aqui analisados, Venezuela e Bolívia exemplificam essa possibilidade.

Finalmente, é possível também que, na ausência de pressões sociais[9] e diante da incapacidade dos atores políticos em construir uma coalizão estável, a agenda reformista mantenha-se na pauta, mas as reformas não se viabilizem, ou se realizem de forma pontual, ou muito tardia. Aqui é possível se encaixar os casos do Brasil e do Chile.

O processo de reforma em seis países sul-americanos

Argentina e Uruguai

Argentina e Uruguai realizaram uma reforma constitucional nos anos de 1994 e 1996, respectivamente. Nos dois casos, a iniciativa partiu do governo — Carlos Menem, no primeiro, e Julio Maria Sanguineti, no segundo. A Constituição argentina determina, tanto hoje como à época, que a necessidade da reforma seja declarada por 2/3 de seus membros, sendo então convocada uma Constituinte exclusiva. No Uruguai, a reforma deve ser aprovada por 2/3 da Assembléia e submetida a referendo.

O principal impulsionador da reforma argentina foi o presidente Carlos Menem, do Partido Justicialista (PJ), que buscava introduzir na Constituição o direito à reeleição. Ocorre que a União Cívica Radical (UCR) aliada a alguns partidos de centro-esquerda controlava mais de 1/3 da Câmara dos Deputados, o que tornava necessária a negociação. Menem tinha como forçá-la — podia convocar um referendo não vinculatório do qual certamente sairia vitorioso —, mas não como evitá-la. Do outro lado, ainda que encontrasse alguma resistência no interior de seu partido (UCR), Raúl Alfonsín interessava-se por negociar algumas mudanças. O resultado foi o chamado Pacto de Olivos, assinado pelos dois líderes no final de 1993.

[8] De acordo com TSEBELIS (1998), quando atores políticos que projetam instituições podem prever suas conseqüências para determinados grupos, a tendência é que as instituições resultantes sejam de tipo redistributivo, ou seja, seu objetivo seria o de melhorar a situação de um grupo em detrimento de outro. Evidentemente, nunca é possível eliminar a incerteza e tanto os atores podem errar no seu exercício de projeção, como aquilo que se apresenta vantajoso no curto prazo pode se tornar prejudicial mais adiante.

[9] Em todos os países aqui analisados, o tema da reforma política encontra-se sempre presente na imprensa, nos meios acadêmicos, e nos círculos onde se discute política sem que, necessariamente, dê origem a um movimento de opinião pública capaz de sensibilizar o sistema político.

No que se refere ao sistema eleitoral, as principais modificações na Constituição argentina foram (Jones, 1997; Novarro, 2001; Anastasia; Melo; Santos, 2004):

• A reeleição passou a ser permitida, mas o mandato presidencial foi reduzido de seis para quatro anos. Além disso, o Presidente passou a ser eleito de forma direta e em sistema de dois turnos, desde que o primeiro colocado não obtenha pelo menos 45% dos votos válidos, ou um mínimo de 40%, acrescido de uma vantagem de pelo menos 10% sobre o segundo colocado. Até 1989, a eleição do chefe do Executivo Federal era feita em um só turno por um Colégio Eleitoral cujos eleitores eram escolhidos em 24 distritos plurinominais (23 províncias mais a capital federal), sob as mesmas regras vigentes para a Câmara dos Deputados.[10]

• No Senado, cada província passou a contar com três senadores eleitos diretamente para mandatos de seis anos. As duas primeiras cadeiras são reservadas ao partido que obtém a maioria dos votos, enquanto a terceira vaga cabe à primeira minoria. A cada dois anos, um terço das 24 províncias renovam seus representantes. Até então eram eleitos dois senadores por província para um mandato de nove anos. A eleição ocorria de forma indireta nas assembléias provinciais.

• No contexto de um reforço à organização federativa do país, Buenos Aires adquiriu maior autonomia administrativa e passou a ter seu prefeito eleito diretamente. Até então o ocupante do cargo era indicado pelo Presidente da República.

No Uruguai, a reforma da Constituição foi patrocinada pelos dois partidos tradicionais — Nacional e Colorado —[11] e apoiada por uma pequena organização de centro-esquerda, o Nuevo Espacio. Juntos, os três partidos controlavam pouco mais de 2/3 do Congresso. A motivação imediata da reforma era clara: dificultar o acesso da Frente Ampla (FA) ao governo. A FA, originada de uma confluência de organizações de esquerda, emergira como terceiro partido uruguaio em 1971 e, após o fim da ditadura militar (1973-1984), manteve crescimento ininterrupto, chegando a pouco mais de 30% dos votos em 1994. Na eleição presidencial daquele ano, realizada em um só turno, a votação de seu candidato, Tabaré Vázquez, ficou a menos de 2% do primeiro colorado, Sanguinetti, do partido Colorado. Sofrendo a oposição da FA, a reforma foi aprovada, e submetida a referendo, venceu com 50,4% dos votos, pouco mais do que o exigido pela Constituição (Lanzaro, 2001).

As principais modificações no sistema eleitoral uruguaio foram as seguintes:

• Adoção da regra de dois turnos para a eleição presidencial;

• Estabelecimento de uma candidatura única por partido. Tradicionalmente o sistema político uruguaio admitia que as facções partidárias lançassem candidaturas próprias para a presidência da República, assim como listas distintas para a Câmara e Senado. O total de votos de cada partido na eleição presidencial era obtido pela soma de seus diversos candidatos, sendo vitorioso o partido cujo somatório fosse majoritário e declarado presidente o candidato mais votado no interior deste;

• Obrigatoriedade de que os candidatos presidenciais sejam escolhidos por meio de eleições internas abertas. As eleições passaram a ser realizadas simultaneamente em todos os partidos no último domingo do mês de abril anterior às eleições gerais;

• Modificação no calendário eleitoral, de forma que as eleições municipais passaram a se realizar seis meses após a presidencial.[12]

[10] Além disso, o Presidente passou a contar com poder de veto parcial e teve explicitamente reconhecido o direito de editar decretos de urgência. De acordo com a lei, o decreto deveria ser submetido em dez dias à consideração de uma comissão bicameral a quem caberia analisá-lo antes da apreciação pelo plenário. Passados mais de onze anos após a reforma essa comissão não foi criada (QUIROGA, 2005). Ao mesmo tempo, e atenuando parcialmente a transferência de poderes ao Executivo, a nova Constituição institui a figura do *Chefe de Gabinete*, o qual é indicado pelo Presidente, mas pode ser removido pelo voto da maioria absoluta nas duas Casas Legislativas (JONES, 1997).

[11] O regime uruguaio sempre se caracterizou pela força de seus dois partidos, criados ainda no século 19, e pelo seu caráter consociativo. O país experimentou períodos de governo colegiado, e após os anos 30 passou a ser comum a participação da oposição no governo, qualquer que fosse o partido vencedor.

[12] Ademais das modificações no sistema eleitoral, a reforma reforçou a posição do Poder Executivo diante do Legislativo elevando para 3/5 o quórum necessário para derrubada do veto (LANZARO, 2001; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

Nos dois países os objetivos de curtíssimo prazo dos atores que conduziram o processo de reforma foram alcançados. Carlos Menem se reelegeu presidente em 1995, mas as mudanças realizadas em 1994 ampliaram o espaço institucional da oposição (Jones, 1997) e contribuíram para que pela primeira vez na história argentina um "terceiro partido" ultrapassasse uma das organizações tradicionais. O candidato presidencial da FREPASO — uma organização de centro-esquerda que contava entre seus fundadores com dissidentes do PJ — superou a votação da UCR e praticamente igualou a sua força na Câmara dos Deputados. Nas eleições seguintes, em 1999, uma aliança entre a UCR e a FREPASO imporia ao justicialismo sua maior derrota em todos os tempos (Anastasia; Melo; Santos, 2004).

A comparação entre os arranjos institucionais antes e depois de 1994 não deixa margem para dúvida. A reeleição, a introdução do segundo turno e o fim do Colégio Eleitoral nas eleições presidenciais, as eleições diretas para a prefeitura de Buenos Aires e para o Senado, bem como a ampliação deste último, fizeram com que o sistema político argentino ganhasse pontos em termos de representatividade e *accountability*. Tais mudanças não foram suficientes, no entanto, para evitar que no calor da crise que se abateu sobre o país em 2001 e que levou à renúncia do presidente De la Rua, os argentinos saíssem às ruas aos gritos de "que se van todos". Ainda que a crise tenha sido resolvida por meios institucionais, não resta dúvida de que os acontecimentos abalaram profundamente a legitimidade dos partidos e de líderes políticos nacionais.[13]

No Uruguai, os partidos Colorado e Nacional conseguiram impedir que Tabaré Vázquez chegasse à presidência da República em 1999. O candidato da Frente Ampla venceu o primeiro turno, com 38,5% dos votos, mas perdeu no segundo para o candidato do partido Colorado, apoiado pelo Nacional, Jorge Batlle, por 54,1% a 45,9%. Na eleição seguinte, contudo, a esquerda manteve sua trajetória ascendente, e Vázquez venceu as eleições no primeiro turno, obtendo ainda maioria de 51,5% na Câmara e 56,7% no Senado.

Resultados eleitorais à parte, as mudanças no arranjo institucional também reforçam a democracia uruguaia nos quesitos de representatividade e *accountability*. Com a introdução do segundo turno e da candidatura única por partido deixou de existir a possibilidade da eleição de presidentes minoritários no país. Nas eleições de 1989 e 1994, os presidentes uruguaios haviam sido eleitos com 22,6% e 24,7% dos votos, respectivamente. Da mesma forma, a introdução de eleições internas abertas para a escolha dos candidatos presidenciais representou uma considerável oxigenação de um sistema político desde sempre acostumado à dinâmica das listas fechadas. Trata-se de medida que contribui para o aumento do grau de inclusividade do sistema político; de um avanço na direção apontada pela quarta condição da poliarquia de Dahl[14] (1989), na medida em que aumenta o número de pessoas com algum poder de definição das alternativas colocadas à votação (Anastasia; Melo; Santos, 2004).

Venezuela e Bolívia

De acordo com Robert Dahl (1989), sob determinadas condições não há arranjo democrático que consiga se estabilizar. Os casos da Venezuela e, em menor grau, da Bolívia são exemplos de situações em que a elite política, ao perceber a redução do grau de legitimidade do arranjo institucional em tela e sentindo aumentar a pressão social por mudanças, assume a dianteira do processo de reformas, mas termina por perder o controle do processo. Os dois casos merecem um pouco mais de atenção.

[13] A crise de 2001 levou ao desmantelamento da FREPASO e ao encolhimento expressivo da UCR, que na eleição presidencial de 2003 conseguiu apenas 3% dos votos, embora tenha mantido alguma força no Congresso. Carlos Menem também sentiu o gosto da crise: nas eleições de 2003 obteve pouco mais de 20% dos votos, muito longe dos 49,7% de 1995.

[14] De acordo com Dahl, entre as condições que permitem o avanço das poliarquias rumo aos objetivos de soberania popular e igualdade política está a de que "qualquer membro que perceba um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais considera preferível a qualquer daquelas na ocasião apresentadas, pode inseri-la(s) entre as apresentadas à votação" (1989, p. 72).

A estabilidade do presidencialismo venezuelano, após o pacto de *Punto Fijo*, em 1958, e até o final dos anos 80 guardava forte relação com uma brutal concentração de poder no eixo Poder Executivo/sistema partidário.[15] Em regime de duopólio, Ação Democrática (AD) e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI) partilharam o controle do processo político formal e da organização da sociedade civil, partilha definida com base nos resultados das eleições presidenciais. O Presidente, além de porta-voz da nação, era também o árbitro desta disputa particular, cabendo-lhe as decisões referentes à partilha do poder — o que se desdobrava na nomeação de ministros, governadores, dirigentes de empresas estatais e um sem-número de cargos na máquina administrativa. No arranjo institucional resultante, os poderes Legislativo e Judiciário perdiam autonomia.

As condições vigentes na Venezuela começaram a se modificar na década de 80. A economia entrou em declínio, a inflação subiu e a renda caiu, frustrando as expectativas da população quanto à melhoria do nível de vida. Ao mesmo tempo, como decorrência de três décadas de estabilidade e recursos abundantes, a sociedade havia alterado o seu perfil, ensejando o surgimento de associações e de movimentos que não mais dependiam dos partidos e não se mostravam dispostos a se submeter às suas redes. Finalmente, os casos de corrupção passaram a se tornar mais freqüentes, ao passo que aumentava a percepção, por parte da sociedade, de que o sistema político, em especial os partidos, era incapaz de lidar com o problema (Anastasia; Melo; Santos, 2004).

Conforme relata Lucena (2003), as pressões da sociedade civil se faziam no sentido de reivindicar "mais poder aos cidadãos e menos aos partidos políticos". A abstenção, que nunca havia ultrapassado os 13%, fechou a década na casa dos 50%. E em 1989 uma revolta popular contra medidas adotadas pelo presidente Carlos Andréz Pérez (AD) foi brutalmente reprimida pelo Exército nas ruas de Caracas, gerando 350 mortos (Uchoa, 2003) e alargando o fosso entre a sociedade civil e o sistema político. Pérez, que havia firmado um acordo com o FMI sem consultar sequer seu partido e pretendia implementar um pacote de reformas econômicas de caráter neoliberal, não conseguiu terminar seu mandato: depois de enfrentar duas tentativas de golpe militar lideradas pelo então coronel Hugo Chávez, em fevereiro e novembro de 1992, o Presidente foi destituído sob a acusação de malversação de dinheiro público.[16]

A primeira resposta oficial ao descontentamento crescente veio ainda em 1984, quando o presidente Jaime Lusinchi criou a Comissão Presidencial para a Reforma do Estado (COPRE), composta por intelectuais e acadêmicos sem filiação partidária, por um grupo de notáveis e por representantes dos partidos. A partir de então, e até que o processo fosse interrompido com a vitória de Hugo Chávez nas eleições de 1998, a elite política venezuelana colocou em curso uma série de modificações no sistema político nacional. As principais mudanças realizadas até 1998 foram:

- Estabelecimento, em 1988, de eleições diretas para governadores e prefeitos, simultaneamente à escolha das Assembléias

[15] Em 1958, um acordo firmado entre os três maiores partidos venezuelanos permitiu que a Venezuela superasse uma longa sucessão de governos caudilhescos e/ou militares e inaugurasse um período de grande estabilidade democrática. O pacto de *Punto Fijo*, como ficou conhecido, além de oferecer uma série de garantias a empresários, sindicalistas, Igreja e militares, estabelecia que os três partidos aceitariam os resultados das eleições, trabalhariam para a formação de governos de unidade nacional, nos quais haveria compartilhamento de cargos e responsabilidade e acionariam mecanismos de consulta sobre os assuntos mais importantes. Tal acordo implicou grandes concessões por parte do maior partido, a AD, e gerou dissidências à sua esquerda.

[16] Sob o governo Pérez verifica-se a primeira fissura no duopólio partidário. A segunda viria com Rafael Caldera, eleito logo após, por uma recém-criada Convergência Nacional. Rompido com o COPEI, e tendo montado o primeiro governo da história democrática da Venezuela sem a presença de nenhum membro dos dois grandes partidos (AMORIM NETO, 2002), Caldera apenas iria oferecer mais do mesmo (JÍMENEZ, 2003). Enfrentaria uma ameaça de colapso do sistema bancário, o que lhe fez declarar estado de emergência econômica e assumir poderes de decreto antes que o Congresso os delegasse (McCOY, 1999); veria seu capital político ser rapidamente corroído e sua frágil base parlamentar desconstituída ao adotar medidas antipopulares e apresentar um plano de reformas de corte liberal; e teria que, finalmente, recorrer à AD para evitar a paralisia do governo. Preocupada com o agravamento da crise, mas ao mesmo tempo não disposta a conceder a Caldera mais do que o necessário para a sobrevivência, a AD empresta-lhe apoio apenas para reformas de curto fôlego (CORRALES, 2000; JÍMENEZ, 2003).

Legislativas e Câmaras Municipais. Anteriormente, os governos subnacionais eram nomeados pelo Presidente da República;

• Introdução, em 1989, de um sistema eleitoral misto, nos moldes do adotado na Alemanha, em substituição ao sistema de representação proporcional de lista fechada. Diferentemente do sistema alemão, o cálculo dos votos dados aos partidos passou a ser feito nos estados e não no plano nacional, o que diminui a proporcionalidade dos resultados alcançados. Como forma de corrigir parcialmente tal distorção, foi mantida uma sistemática de alocação de cadeiras compensatórias;

• Modificação na composição do Conselho Supremo Eleitoral, que também teve seu nome alterado para Conselho Nacional Eleitoral, de forma a torná-lo independente dos partidos políticos. Até 1993, o CSE era composto por nove membros, sendo cinco indicados pelos partidos com maior votação nas últimas eleições e quatro cidadãos sem vinculação partidária eleitos pelo Congresso;[17]

• Alteração, em 1998, do calendário eleitoral, de forma que as eleições para o Congresso, governadores e Assembléias Legislativas passaram a se realizar um mês antes da escolha presidencial.[18]

Como dito na introdução, o processo de reforma política na Venezuela, pelo menos em sua primeira fase, redundou em absoluto fracasso. Condutores do processo, os dois grandes partidos (AD e COPEI) pretendiam reassentar as bases de legitimidade do sistema. Para tanto tinham que torná-lo mais aberto e competitivo. A estratégia reformista visava, em especial, diminuir a centralização política no plano federal e reduzir o controle dos partidos sobre o processo eleitoral e legislativo. A expectativa era de que o conjunto das iniciativas adotadas apontasse para um cenário no qual: a) os recursos de patronagem à disposição do Presidente e dos líderes partidários diminuiriam com a introdução das eleições diretas nos planos subnacionais; b) estas mesmas eleições gerariam a abertura de novos espaços para a competição política possibilitando, em conseqüência, a emergência de líderes nos planos regionais e abrindo espaço para que pequenos (ou novos) partidos crescessem pela "periferia" do sistema, modificando, em médio prazo, o seu funcionamento; e, finalmente, d) os representantes eleitos nos distritos passariam a ter incentivos no sentido de patrocinar interesses locais ou, pelo menos, articulá-los àqueles definidos e perseguidos pelos líderes partidários no Congresso. O desafio, para os condutores do processo reformista, estava em conciliar essa tendência à dispersão de poderes com a manutenção de sua proeminência no interior do sistema político (Kornblith; Levine, 1995; Crisp, 1997; Lucena, 2003).

A dinâmica da reforma seria, no entanto, superada pela da crise, que rapidamente assumiria um caráter sistêmico, atropelando as intenções dos reformadores e desmontando o regime de *Punto Fijo* antes que a estratégia reformista lograsse algum resultado. No contexto de uma crise institucional da democracia e do Estado, de um esgotamento das identidades conectadas com o regime de partidos e de um contundente repúdio ao antigo regime, Hugo Chávez venceu a eleição presidencial de 1998 com 56% dos votos válidos, sem que AD e COPEI conseguissem apresentar candidaturas competitivas.[19]

Uma vez no governo, Chávez deu origem a outro processo de reformas, muito mais radical do que o anterior e em direção oposta, com o objetivo de fundar uma nova república no país. Aproveitando-se de seu enorme prestígio, da fragilidade e desarticulação daqueles que poderiam fazer-lhe oposição, o presidente eleito conduziu a Venezuela a sucessivas escolhas eleitorais, por meio das quais impôs seu projeto.

[17] Segundo JÍMENEZ (2003) o controle da AD e do COPEI ia além do CSE uma vez que eram os partidos, e não a Justiça Eleitoral, os responsáveis por recrutar os membros das mesas escrutinadoras.

[18] As eleições subnacionais nem sempre coincidem com as nacionais, uma vez que a duração dos mandatos é distinta. Governadores e prefeitos são eleitos por três anos.

[19] AD e COPEI, depois de conseguirem 30% e 13% das cadeiras nas eleições para o Congresso, realizadas um mês antes das presidenciais, desistiram de suas respectivas candidaturas e passaram a apoiar a candidatura do empresário Salas Roemer, do então criado Projeto Venezuela.

Do ponto de vista das regras do jogo, o sucesso de Chávez na condução de seu projeto reformista foi facilitado pela forma como foi convocada e posteriormente eleita a Assembléia Nacional Constituinte em 1999. De acordo com a Constituição então vigente, reformas constitucionais só poderiam ser realizadas por meio de emendas aprovadas por 2/3 do Congresso. Em evidente ato de ruptura institucional (Amorim Neto, 2002), Chávez convocou por decreto um referendo sobre a convocação da ANC. Sob intensa pressão política, a Suprema Corte Venezuelana aceitou o referendo convocatório, mas posicionou-se contrariamente a que os poderes da ANC fossem além de escrever a nova Constituição (McCoy, 1999). Por outro lado, correspondendo ao exacerbado majoritarismo que passaria a caracterizar a democracia "bolivariana", os 131 membros da ANC foram eleitos por pluralidade, ou seja, um por cada distrito e em maioria simples. Majoritário em quase todos os distritos, o chavismo obteve 94% das cadeiras, ficando com as mãos livres para fazer a Constituição que quisesse sem qualquer interferência da oposição.[20]

No que diz respeito ao sistema eleitoral, as principais modificações introduzidas por Chávez foram:

• Dissolução do Senado;

• Redução do número de membros do Congresso Nacional;

• Elevação da duração do mandato presidencial de cinco para seis anos;

• Introdução da reeleição;

• Instituição da revogabilidade de todos os cargos eleitos, mediante convocação de referendo por pelo menos 20% dos eleitores da circunscrição que o elegeu, depois de transcorrida metade de seu mandato.

O sucesso de Chávez na condução de seu projeto político implicou um regime marcado por um grau de concentração de poderes ainda maior do que o anterior. Se o poder político na Venezuela até 1998 encontrava-se concentrado no eixo Executivo/AD/COPEI, nos dias de hoje estes últimos já não contam — tampouco se pode dizer que exista um sistema partidário minimamente estruturado —, ao passo que o primeiro adquiriu maiores poderes de agenda e veto em face de um Legislativo tão pouco robusto quanto antes.[21]

Na Bolívia, o processo de reforma política teve seu momento decisivo em 1994. O país havia retomado a vida democrática em 1982, após uma incrível sucessão de golpes militares.[22] Na década seguinte, após o fracasso do primeiro governo democrático — uma coalizão de centro-esquerda que terminou por levar o país a uma hiperinflação — tem início uma série de governos baseados em pactos realizados entre os cinco maiores partidos — inicialmente Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), Ação Democrática Nacionalista (ADN) e Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), aos quais se juntaram a União Cívica Solidariedade (UCS) e o Consciência de Pátria (CONDEPA)

[20] O primeiro referendo foi realizado em 25 de abril de 1999 e autorizou a convocação da ANC, concordando em conceder-lhe poderes para, inclusive, dissolver o Congresso, a Suprema Corte de Justiça, os governadores e as Assembléias Legislativas. Menos de 38% do eleitorado participaram, e 88% concordaram com os termos propostos por Chávez. As eleições para a ANC se realizaram em 25 de julho do mesmo ano. Com uma abstenção de 54% do eleitorado, Chávez obteve vitória ainda mais retumbante: dos 131 deputados eleitos, 123 pertenciam à sua coligação. Em 25 de dezembro de 1999, um outro referendo aprovou a nova Constituição. Dos que foram às urnas — a abstenção foi de 56% — 71,8% disseram sim. Em janeiro de 2000 o Congresso Nacional foi dissolvido e eleições gerais foram convocadas para junho (presidente, Congresso, governadores e Assembléias Legislativas), e outubro (prefeitos) daquele ano. Concluindo a maratona eleitoral, Chávez foi reeleito em 2000 — agora para um mandato de seis anos com direito à reeleição — com 59,7% dos votos. A abstenção ficou em 44% (JÍMENEZ, 2003; AMORIM NETO, 2002; UCHOA, 2003; McCOY, 1999).

[21] No que se refere aos poderes legislativos do Presidente, o contraste entre os dois regimes é nítido. No regime anterior, os poderes do Presidente eram limitados a um veto de tipo suspensivo, revogável por maioria simples dos presentes, e ao poder de decreto delegado, a chamada Ley Habilitante (CAREY; SHUGART, 1992; CRISP, 1997). No regime atual, além de manter o decreto delegado, o Presidente: a) pode fazer "comentários", vetar total ou parcialmente uma lei aprovada pelo Legislativo — exigindo-se maioria absoluta dos presentes para a derrubada; b) possui exclusividade de iniciativa legislativa nas matérias referentes a orçamento, endividamento público, organização da administração pública e do Conselho de Ministros; c) pode convocar sessões extraordinárias da Assembléia; d) divide com o Legislativo a autoridade para convocação de referendo; e) pode dissolver a Assembléia Nacional, e convocar eleições em 60 dias, se houver remoção de três vice-presidentes executivos no mesmo período constitucional em conseqüência de moções de censura (TSEBELIS; ALEMÁN, 2002; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

[22] Em 1978, ainda sob governo do General Hugo Banzer, as liberdades democráticas foram restabelecidas e realizadas eleições gerais. A vitória de uma frente de esquerda, contudo, ocasionou novo golpe de Estado. Até 1982, quando assume Hernán Siles Suazo, em uma coalizão liderada pelo MNR, nada menos do que oito generais estiveram à frente do país (GAMARRA, 1997; ARANIBAR, 2005).

(Gamarra, 1997; Mayorga, 2001).[23] A dinâmica moderada da competição entre os partidos permitiu que o processo de democratização fosse conduzido paralelamente à introdução de drásticas medidas de austeridade econômica.[24] Mas em que pese a relativa estabilidade política dos primeiros dez anos, a política econômica neoliberal não se mostrou capaz de evitar o declínio das condições de vida da grande maioria da população. Como resultado, em 1995, o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) — eleito em 1993 — teve que enfrentar uma série de conflitos envolvendo trabalhadores, estudantes, professores, plantadores de coca e um movimento de caráter separatista. Durante 180 dias o país esteve sob estado de sítio (Gamarra, 1997).

O processo de reformas teve início antes da eclosão dos protestos. Em 1993, o governo fez aprovar no Congresso a *Ley de Declaratória de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado*.[25] Em 1994, foi apresentado um amplo e ambicioso projeto de modernização, o *Plan de Todos*, que incluía em sua "agenda política" uma série de mudanças no sistema político e eleitoral. As modificações efetivamente realizadas no sistema eleitoral foram:

- Determinação de que o segundo turno das eleições para a presidência da República, que na Bolívia é realizado no Congresso sempre que nenhum candidato alcança a maioria absoluta dos votos, se realizasse entre os dois primeiros colocados e não entre os três primeiros como anteriormente;

- Ampliação do mandato presidencial de quatro para cinco anos;

- Introdução de eleições diretas para prefeito, com o segundo turno sendo realizado, se necessário, nas Câmaras Municipais. Os mandatos foram ampliados para cinco anos, sem que, no entanto, as eleições nacionais e subnacionais coincidissem;

- Introdução do sistema eleitoral misto em substituição à representação proporcional de lista fechada. O novo sistema só seria definitivamente regulamentado em 1996, entrando em vigor nas eleições de 1997;

- Estabelecimento de uma cláusula nacional de barreira de 3% nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Percebendo o agravamento das tensões sociais, os proponentes das reformas pretendiam: a) aumentar a representatividade do sistema político através da introdução de deputados eleitos em distritos uninominais;[26] b) reduzir a fragmentação partidária por meio da cláusula de barreira; c) descentralizar o processo político e d) diminuir a possibilidade de impasses por ocasião do segundo turno das eleições presidenciais (Jost, 1998).

Tal como na Venezuela, embora de maneira menos "espetacular", as tensões acumuladas ao longo dos anos 80 e 90 fizeram com que o multipartidarismo moderado boliviano entrasse em crise levando de roldão a estabilidade política e o otimismo dos reformadores. Sánchez de Lozada havia sido eleito pela coalizão MNR/MRTK.[27] A aliança com o MRTK (Movimento Revolucionário Tupac Katari) permitiu que pela primeira vez um líder indígena, Víctor Hugo Cárdenas, assumisse a vice-presidência do país e representou uma tentativa de Lozada e do MNR de recuperar o prestígio perdido entre as massas pobres e reatar o elo com a "Bolívia profunda" (Arzabe, 1998; Gamarra, 1997). A aliança MNR/MRTK gerou um governo que, ao mesmo tempo, mantinha a política econômica liberalizante e assumia como objetivo estabelecer uma democracia "auténtica, real y participativa" em contraposição à "democracia formal" (Jost, 1998, p. 452).

[23] MNR e MIR poderiam ser, nos anos 80, classificados como organizações de centro-esquerda. A conservadora ADN foi criada pelo General Hugo Banzer. UCS e CONDEPA surgiram como organizações de caráter populista, articuladas em torno de prefeitos eleitos em algumas cidades importantes na Bolívia.

[24] Em 1985, o governo de Paz Estensoro (MNR), com o apoio da ADN, introduz a Nova Política Econômica, que inicia o processo de liberalização da economia boliviana (GAMARRA, 1997). Essa política representava o reverso da estratégia de desenvolvimento implementada pelo próprio MNR nos anos 50.

[25] A Constituição boliviana é, dos casos aqui analisados, a que menos obstáculos coloca à sua reforma: o processo de emendamento exige apenas a concordância de 2/3 dos membros presentes no Congresso (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004).

[26] Esta era a intenção dos reformistas, o que não significa que seja possível assumir que a introdução de distritos uninominais seja, de fato, conducente a um aumento do grau de representatividade do sistema político.

[27] Além do MRTK, Lozada incluiu em seu governo um pequeno partido de esquerda, o Movimento Bolívia Livre (MBL) e a UCS.

Ao final do governo, no entanto, as esperanças da população indígena e camponesa se frustrariam.

Em 1997 Hugo Banzer venceria as eleições presidenciais e conduziria um governo conservador amparado por uma coalizão tão ampliada quanto inconsistente (Mayorga, 2001). Diante da incapacidade da esquerda, ou pelo menos o que havia sobrado da tradicional esquerda boliviana representada pelo MNR, MIR e MBL, de expressar minimamente as reivindicações populares, a Bolívia veria surgir novos atores sociais e novas formas de protestos, envolvendo os povos indígenas e os plantadores de coca, que passariam a questionar de forma radical a ordem estatal e colocariam em xeque a política pactuada pelos grandes partidos (Anastasia; Melo; Santos, 2004).

Em 2002, o sistema partidário boliviano emergiu das urnas drasticamente modificado (Ballivián, 2003). Três dos cinco grandes partidos — UCS, CONDEPA e ADN — praticamente desapareceram do Congresso Nacional. Ganharam representação o Movimento ao Socialismo (MAS), cujo candidato presidencial (Evo Morales) chegou em segundo lugar no primeiro turno, e a Nova Força Revolucionária (NFR). Sánchez de Lozada (MNR) foi novamente eleito, renunciando um ano depois em função de um levante popular. Finalmente, em 2005, Evo Morales vence, no primeiro turno, as eleições para a presidência da Bolívia. No Congresso, o MIR perdeu toda a sua representação e o MNR conquistou apenas 5,3% das cadeiras. O sistema partidário pós-democratização havia se desconstituído, e a Bolívia adentraria um outro período de sua história.

Chile e Brasil

Entre os países aqui analisados, Brasil e Chile são aqueles em que a agenda de reforma política apresenta mais dificuldades para ser implementada. Podemos iniciar pelo Brasil, onde o tema mantém-se na pauta desde o fim dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Grosso modo pode-se distinguir entre duas agendas de reforma. A primeira, e mais ambiciosa, advoga a introdução do parlamentarismo, de um sistema distrital misto com cláusula de barreira de 5% para a Câmara dos Deputados e do voto facultativo. Tal agenda parte do diagnóstico de que o sistema político brasileiro padece de crônica instabilidade política, advinda da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo.[28]

Uma segunda agenda, centrando a atenção no aperfeiçoamento da representação proporcional no Brasil, propõe: a) corrigir a desproporcionalidade gerada pelo atual critério de distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados entre os estados; b) instituir algum mecanismo de fidelidade partidária ou que iniba a troca de legenda entre uma eleição e outra; c) proibir as coligações para as eleições proporcionais; d) substituir o sistema de lista aberta por um outro, de listas preordenadas, fechadas ou flexíveis; e) suprimir o preceito que define o quociente eleitoral como cláusula de exclusão (Tavares, 1998; Lima Júnior, 1997; Melo, 2006).[29]

Nenhuma das agendas logrou grande sucesso. A proposta de parlamentarismo foi derrotada no plebiscito de 1993. O sistema distrital misto esteve em discussão na fracassada Revisão Constitucional de 1994. Durante o primeiro governo FHC, a Comissão de Estudos para a Reforma da Legislação Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Relatório Final da "Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político-partidária", de autoria do Senador Sérgio Machado (1997), voltaram ao tema, sem sucesso. Além disso, desde 1982, em todas as legislaturas, parlamentares apresentaram propostas contendo alguma

[28] No dizer de LESSA (1997), trata-se de uma agenda marcada "por uma teoria da representação mínima". De acordo com SANTOS (1998), trata-se pura e simplesmente de uma tentativa de retomar o controle oligárquico sobre a competição política no Brasil, controle esse que estaria, segundo o autor, ameaçado na última década pelo acentuado crescimento numérico do eleitorado e do público atento.

[29] Além dos autores citados, vale mencionar os excelentes trabalhos de NICOLAU (2003 e 2006). Neles, o autor procura, de maneira parcimoniosa, discutir os aspectos positivos e negativos das propostas de reforma do sistema de representação proporcional no Brasil.

forma de sistema misto (Nicolau, 1999). No que se refere à primeira agenda mencionada, o único avanço registrado foi a aprovação da Lei 9.096, de 1995, que estabelece a obtenção de 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados — distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total em cada um deles — como condição para o funcionamento parlamentar, em qualquer Casa Legislativa, e critério para acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na TV. A cláusula irá vigorar a partir das eleições de 2006.

Durante o governo Lula, a Câmara dos Deputados instituiu a Comissão Especial da Reforma Política. Essa Comissão, após realizar 26 reuniões, sete audiências públicas e fazer um vasto levantamento de todas as propostas existentes no Congresso, encaminhou em dezembro de 2003, à Comissão de Constituição e Justiça, o Projeto de Lei 2.679, propondo: a) a adoção do sistema de listas fechadas; b) a proibição de coligações para as eleições proporcionais; c) a criação de federações partidárias com duração de pelo menos três anos após a posse; d) a instituição de uma cláusula de barreira de 2% dos votos válidos; e) o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais (Soares; Rennó, 2006). Em agosto de 2005, a proposta estava pronta para ser incluída na ordem do dia e votada, o que acabou não ocorrendo.

Dezoito anos após a nova Constituição, foram as seguintes as modificações no sistema eleitoral brasileiro:

- Redução, por ocasião da Revisão Constitucional de 1993, do mandato presidencial de cinco para quatro anos;
- Exclusão dos votos brancos do cálculo do quociente eleitoral (o que provocava sua elevação artificial);
- Instituição, em 1996, da reeleição para os cargos executivos;
- Extinção, em 1998, da regra que definia os deputados como candidatos natos (independentemente da vontade das convenções partidárias) às eleições imediatamente subseqüentes;
- Aprovação, em 2006, do fim da verticalização obrigatória das coligações partidárias;
- Aprovação, em 2006, de regras mais rígidas sobre o financiamento das campanhas eleitorais, as quais determinam: a) o cancelamento de registro de candidatura ou cassação de mandato no caso de uso comprovado de "caixa 2"; b) a divulgação de dois relatórios parciais de arrecadação e gastos por parte dos candidatos durante a campanha, sem necessidade de revelar doadores; c) a proibição de que entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não-governamentais que recebam recursos públicos, organizações da sociedade civil de interesse público, façam doações de campanha; d) a proibição de showmícios e distribuição de brindes pelos candidatos.

Como se percebe, são modificações pontuais, nada que permita dizer que qualquer uma das duas agendas anteriormente mencionadas esteja sendo efetivada. Em dois casos, nos votos brancos e no quociente eleitoral, foram realizados aperfeiçoamentos incrementais na legislação. O fim da verticalização significou uma reação do Congresso a uma interpretação do TSE no que concerne às coligações para as eleições majoritárias.[30] A redução do mandato presidencial teve como objetivo principal eliminar a figura da eleição solteira, fazendo coincidir as eleições estaduais e a nacional. Somente as modificações aprovadas nos mecanismos de financiamento eleitoral, em 2006, guardam relação com momentos de crise política e levam em conta os humores da

[30] A verticalização foi instituída pelo TSE para as eleições de 2002 por meio de uma interpretação da legislação já existente. Determinava que as coligações estabelecidas para as eleições estaduais fossem coerentes com aquelas definidas para a disputa da presidência da República. Longe de garantir coerência às coligações, a verticalização apresentou duas conseqüências não previstas: a) a proliferação de alianças informais nos estados entre partidos, ou setores de partidos, que no plano nacional concorriam em coligações diversas e, b) a desistência, por parte de alguns partidos, de participar formalmente da disputa presidencial — lançando candidato ou coligando-se — como forma de manter a liberdade para as coligações estaduais. Em 2006, o Congresso aprovou legislação específica sobre o assunto, liberando as coligações a partir de 2008.

opinião pública.[31] E em apenas uma ocasião, a introdução da reeleição, o Poder Executivo mobilizou sua maioria no Congresso com o objetivo de alterar a legislação, nesse caso, a seu favor.

Esta última observação remete a um ponto levantado por Soares e Rennó (2006). Segundo esses autores, a discussão sobre reforma política no Brasil faz parte da agenda do Poder Legislativo, geralmente tem origem em iniciativas individuais dos congressistas, e raramente chega ao plenário. Ora, como se sabe (Figueiredo; Limongi, 1999), o Executivo brasileiro é quem apresenta cerca de 85% das proposições legislativas aprovadas no Congresso Nacional. Isso certamente ajuda a entender por que a reforma política no país não vai muito além dos debates, no Congresso e na academia, e dos noticiários na imprensa.

O último país a ser analisado, o Chile, é o caso de maior estabilidade institucional dentre os seis e, certamente, em toda a América do Sul. De 1989, ano que marca a eleição do primeiro presidente após a ditadura do General Pinochet, até 2005, o sistema eleitoral chileno havia passado por apenas duas modificações dignas de registro, ambas por ocasião do processo de redemocratização: o aumento do número de senadores eleitos e a diminuição do mandato presidencial de oito para seis anos.

Ao longo de todo esse período, uma coalizão de centro-esquerda, a Concertación por la Democracia, venceu as eleições presidenciais, derrotando a coalizão conservadora, mas nunca conseguiu maioria suficiente nas duas Casas Legislativas — 3/5 dos membros — para modificar vários dos artigos da Constituição imposta por Pinochet em 1980. Entre os maiores problemas merecem destaque: os excessivos poderes do Conselho de Segurança Nacional, a inamovibilidade dos comandantes das Forças Armadas, a presença de nove membros não eleitos no Senado e o sistema eleitoral baseado em distritos binominais.[32]

Parte da explicação para a longevidade da constituição ditatorial está na força eleitoral da direita chilena, cujos dois maiores partidos — União Democrática Independente (UDI) e Renovação Nacional (RN) — sempre obtiveram votação suficiente para atuar como atores com poder de veto sobre qualquer mudança constitucional proposta pelos governos da Concertación. Particularmente, como assinala Garretón (2001), a iniciativa do veto sempre coube à UDI, extremamente fiel ao legado pinochetista e capaz de manter sob sua influência a RN.

A outra parte da explicação, no entanto, reside na própria herança constitucional da ditadura. De um lado, a presença dos nove senadores não eleitos, entre eles membros designados pelas Forças Armadas e pelos Carabineiros, sempre favoreceu a bancada conservadora. De outro, o sistema eleitoral sempre beneficiou a força minoritária, no caso a coalizão direitista. É o caso de explicar melhor. Nas eleições chilenas, tanto para a Câmara como para o Senado, são eleitos dois representantes por distrito — sendo 60 distritos para a primeira casa e 19 para a segunda. As duas cadeiras são destinadas para o partido ou coalizão majoritária apenas quando esta obtém mais do que o dobro de votos da segunda colocada. Quando esta última obtém pelo menos 1/3 + 1 dos votos, sua representação iguala-se à da coalizão majoritária. Isso terminou por garantir à coalizão conservadora, na maioria das vezes, a segunda colocada nos distritos, mais cadeiras do que votos no Congresso chileno.

Apenas recentemente, em setembro de 2005, após um longo processo de negociação, os resquícios autoritários puderam ser retirados da Constituição. Ainda que a coalizão conservadora tivesse condições de continuar a exercer seu poder de veto, optou por

[31] Embora as mudanças tenham sido aprovadas pelo Congresso a menos de um ano das eleições de 2006, o TSE decidiu por sua aplicabilidade imediata. Segundo declaração do ministro Marco Aurélio de Mello ao jornal *Estado de São Paulo* do dia 26 de maio de 2006, "o anseio popular por mudanças pesou na decisão", referindo-se às expectativas de mudança geradas por ocasião do escândalo do "mensalão". Outras modificações devem vigorar a partir de 2008: a) definição, a cada ano, de um limite dos gastos de campanha para cada cargo em disputa; b) proibição de divulgação de pesquisas nos 15 dias que antecedem as eleições; c) definição do tempo de televisão de cada partido com base na bancada eleita e não na existente por ocasião da posse.

[32] Nos anos 1989 e 1991, relata SIAVELIS (2001), algumas reformas limitaram o alcance do poder presidencial, como a eliminação da capacidade do Presidente de dissolver a Câmara dos Deputados.

não fazê-lo, certamente tentando se desvencilhar do passado e entrar na disputa presidencial de 2006 em melhores condições. Foi devolvida ao governo civil, através do Presidente da República, a prerrogativa de convocar o Conselho de Segurança Nacional e de nomear, bem como remover, os comandantes das Forças Armadas e dos Carabineiros. Foi ainda ampliada a composição do Tribunal Constitucional, órgão encarregado de resolver os conflitos entre os poderes de Estado, que deixou de contar com a presença do representante das Forças Armadas. Quanto ao sistema eleitoral, não houve acordo para que fosse modificado o sistema eleitoral assentado em distritos binominais. Dessa forma puderam ser realizadas duas alterações:

- A redução do mandato presidencial de seis para quatro anos;
- A extinção das vagas reservadas aos senadores designados ou vitalícios.[33]

Conclusão

Reformas eleitorais costumam ser fenômenos complexos. Qualquer sistema, após razoável tempo de funcionamento e mesmo que apresente problemas, tem a seu favor a inércia. Os atores políticos conhecem sua estrutura de escolha, têm à sua disposição estratégias de ação conhecidas e podem se antecipar às ações dos adversários. A alteração, ainda que temporária, desse quadro é sempre motivo de preocupação e, muitas vezes, razão suficiente para bloquear processos reformistas, por mais bem-intencionados que estes sejam. Por outro lado, seja porque as experiências de reforma deste tipo são muito recentes, seja porque o desempenho de um sistema político é invariavelmente multideterminado, é difícil prever com segurança quais serão os efeitos da mudança proposta, ou seja, não há como ter certeza de que os objetivos iniciais dos reformadores serão alcançados.

Desse modo, é possível prever que processos reformistas, na ausência de pressões advindas da sociedade, têm poucas chances de serem iniciados até que: a) os resultados gerados pelo sistema vigente passem a desagradar a um número expressivo de atores dotados de poder de agenda e, b) as vantagens de se optar por novas regras ou por um novo sistema estejam claras para o partido ou coalizão majoritária.

Na Argentina e no Uruguai, a reforma eleitoral teve início por decisão de parcela da elite política, sem que houvesse outro constrangimento que não aquele estabelecido em lei, ou seja, os respectivos quóruns necessários para a mudança constitucional. Na Argentina, a motivação inicial das reformas foi a disposição do presidente Carlos Menem de conseguir o direito à reeleição. Para superar o constrangimento institucional, no entanto, foi necessária a negociação com o principal partido de oposição. Dessa forma, o processo assumiu as características de um jogo de soma positiva. As mudanças foram aprovadas, a situação conseguiu seu objetivo imediato — a reeleição do Presidente —, a oposição ampliou o seu espaço institucional, e o sistema político tornou-se mais representativo e *accountable*. Nada disso impediu que poucos anos depois a sociedade argentina se levantasse furiosa contra todos os seus representantes, e o país mergulhasse em profunda crise.

No Uruguai, os partidos Colorado e Nacional, pressionados pelo crescimento da Frente Ampla, possuíam a maioria necessária para dar início ao processo de reforma e trataram de fazê-lo. Mas as mudanças não foram capazes de modificar, e nem seria de se esperar que o fossem, a tendência de realinhamento eleitoral então em curso no país. A Frente Ampla continuou a avançar no eleitorado até então cativo dos partidos tradicionais. Não venceu as eleições que se seguiram à reforma constitucional de 1994, mas o fez de forma inapelável no pleito seguinte. Também nesse caso, como na Argentina, o processo reformista acabou gerando efeitos positivos para o sistema de representação no país.

[33] Eram considerados senadores vitalícios os ex-presidentes a partir do General Pinochet.

Na presença de pressões sociais que expressam uma perda de legitimidade do sistema político, os processos de reforma são cercados de maior grau de incerteza. Mesmo que se estabeleça uma coalizão reformista, seus membros terão que agir sob circunstâncias que não escolheram, serão forçados a abandonar ou modificar regras que lhes eram favoráveis e obrigados a apostar em outras, cujas vantagens podem não lhes ser muito claras.

Venezuela, de modo mais dramático, e Bolívia ilustram essa possibilidade. Ali os reformadores foram simplesmente atropelados pela evolução do processo político, e as reformas iniciais fracassaram na sua intenção de recuperar a legitimidade dos partidos e do regime político. No caso da Venezuela é possível sustentar que parte da explicação residiu no caráter essencialmente endógeno do processo reformista. Desde o início, a Comissão encarregada de conduzir os trabalhos era formalmente responsiva apenas ao Presidente da República. Suas propostas tinham que ser aceitas pelos dois partidos que controlavam o Congresso e contavam com recursos suficientes para minimizar os riscos de quebra de seu duopólio. Embora pudesse ser evidente para políticos dotados de uma visão mais ampla que, em termos de estabilidade, os benefícios gerados pelo sistema já não eram os mesmos, certamente, não havia consenso quanto à parcela de poder a ser cedida e quais seriam as conseqüências disso (Anastasia; Melo; Santos, 2004). Isso ajuda a explicar por que, ao longo de todo o período em que as modificações foram sendo debatidas e implementadas, as organizações independentes da sociedade civil tiveram seu acesso ao processo sistematicamente negado (Lucena, 2002). Havia uma enorme distância entre a expectativa prevalecente na sociedade e a ação dos reformistas.

Sob Chávez, esse vazio seria parcialmente preenchido. O sucesso do chavismo na condução de seu projeto de reformas explica-se não apenas pelo atropelo e manipulação das regras que lhe possibilitaram folgada maioria na Constituinte e, posteriormente, no Congresso. É preciso levar em conta a capacidade do presidente venezuelano em vincular sua plataforma política ao sentimento amplamente difundido de ruptura com o antigo regime e de um novo começo para o país.

Assentado nesta base, Chávez conduziu uma reorganização institucional e concentrou poderes em suas mãos. Os procedimentos adotados para a chamada refundação da república venezuelana encontraram respaldo em expressiva parcela da sociedade. Como se sabe (PNUD, 2004), a adesão à democracia, em que se pese a inexistência de regimes não regidos pela competição eleitoral, está longe de ser universal na América Latina. Mesmo entre os que se declaram adeptos do regime democrático, são muitos os que se deixam seduzir pela idéia de governos "fortes", ou seja, dispostos e em condições de, sempre que necessário, ignorar partidos, Congresso e outros "obstáculos" a "efetiva resolução" dos problemas nacionais.[34]

Em médio prazo é possível prever problemas para a Venezuela em decorrência da estratégia levada a cabo por Hugo Chávez. Os traços mais marcantes do atual arranjo institucional venezuelano são o exacerbado majoritarismo e o plebiscitarismo (Weber, 1997). Um regime político em que os freios à vontade da maioria, mesmo da mais exígua, não existem e que se apóia na relação direta entre o líder carismático e as massas.[35] Um processo de concentração de poderes que, longe de conferir estabilidade, mantém o país em uma dinâmica marcada

[34] De acordo com o PNUD, 43% dos latino-americanos expressam convicção democrática, 26,5% possuem tendência claramente não-democrática e 30,5% são "ambivalentes", ou seja, "estão, a priori, de acordo com a democracia, mas consideram válido tomar decisões antidemocráticas na gestão de governo se, na sua opinião, as circunstâncias assim exigirem" (2004, p. 142).

[35] No que se refere à exigüidade das maiorias, cabe destacar o elevado grau de abstenção que tem caracterizado o processo eleitoral venezuelano nos últimos anos. Nas eleições legislativas de 2005, boicotadas pela oposição, o índice chegou a 75%. A relação de Chávez com as massas é bem exemplificada na constituição dos Círculos Bolivarianos. Definidas como "uma forma de organização social que materializa o princípio da democracia participativa", tais organizações seriam "a base do poder popular". Mas por trás da fachada cívica, esconde-se o braço armado do chavismo, uma tropa de choque mobilizável para a defesa do Presidente e a hostilização da oposição nas manifestações de rua. (MAIGON, 2003; ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 154).

por acentuado grau de polarização política. O arranjo institucional venezuelano afastou-se do "sistema de segurança mútua" que, de acordo com Dahl (1997), caracteriza uma poliarquia. Cada um dos lados, chavistas e antichavistas, trabalha para retirar o outro de cena, reduzindo o espaço para a tolerância e o diálogo. Como afirmam Anastasia, Melo e Santos:

> É possível que Chávez se mantenha no poder a despeito da oposição. Mas é pouco provável que a Venezuela desfrute de alguma estabilidade nos próximos anos. Falta um mínimo de consenso, seja quanto às alternativas de política, seja quanto aos procedimentos para dirimir os conflitos. Tampouco se pode apostar que o recém-inaugurado arranjo institucional se consolide. O novo regime tem a fragilidade peculiar das construções apoiadas em lideranças carismáticas; Chávez é o seu alfa e o seu ômega, e a sobrevivência de ambos encontra-se intimamente conectada (2004, p. 156).

Na Bolívia, como pode ser visto, o primeiro governo de Sánchez de Lozada (MNR) se aliou a um partido de origem indígena na formulação do projeto reformista, numa tentativa de recuperar os vínculos com a grande massa de excluídos do país. Dez anos depois, o mesmo Lozada seria forçado a renunciar de seu segundo governo devido a um levante popular. A aliança MNR/MRTK, firmada em 1993, primava pela incongruência. De um lado, bradava por uma democracia participativa, de outro, oferecia ao povo boliviano um cardápio ortodoxo em termos de política econômica. O governo seguinte, do ex-ditador Hugo Banzer, encarregou-se de minimizar o impacto democratizante de algumas das reformas contidas no *Plan de Todos*. Ao fim e ao cabo, a estratégia reformista revelou-se incapaz de conter o processo de erosão do sistema partidário e do próprio regime representativo. No vácuo gerado pela crise, a eleição de Evo Morales trouxe a esperança de que as reivindicações da Bolívia "profunda" sejam levadas em conta. Do sucesso ou fracasso de seu governo — e no caso de sucesso, dos procedimentos adotados — pode depender o destino da (frágil) democracia boliviana.

Chile e Brasil fornecem exemplos de situações em que a ausência de pressões sociais e a inexistência de uma coalizão capaz de contornar os obstáculos institucionais fizeram com que a agenda reformista, ainda que se mantivesse na pauta, se realizasse de forma muito precária.

A reforma da Constituição de 1980 sempre esteve na agenda da coalizão de centro-esquerda que governa o Chile desde 1989 e, certamente, sempre foi uma aspiração de seu eleitorado. Mas ainda que vitoriosa em todas as eleições presidenciais, a Concertación nunca conseguiu os 3/5 de votos em ambas as Casas Legislativas, necessários para levar seu projeto à frente. As mudanças realizadas em 2005 só foram possíveis graças a um acordo com a oposição. Mas as negociações não permitiram que fosse alterada uma das peças centrais do arranjo imposto por Pinochet: o método de constituição da Câmara dos Deputados. A existência de distritos binominais é responsável pelo viés acentuadamente majoritário do sistema eleitoral chileno.

No Brasil, a explicação para que as reformas no sistema eleitoral tenham ocorrido de forma pontual, na forma de pequenos aperfeiçoamentos de caráter incremental ou como resposta a questões conjunturais, repousa no fato de que o ponto, simplesmente, não constou da agenda de nenhum dos Executivos eleitos desde 1989. FHC e Lula, por exemplo, conseguiram constituir maioria legislativa e aprovaram, com maior ou menor grau de dificuldade, parte expressiva de sua agenda. Além disso, os partidos formadores de ambas as coalizões — PSDB e PT — possuíam projetos de reforma política. Não obstante, tais projetos não puderam ser transformados em projetos de governo, pelo simples e bom motivo de que não eram compartilhados pelos seus parceiros de coalizão. Na única ocasião em que a reforma política foi incorporada à agenda de um governo foi aprovada a reeleição do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Alguns

anos depois, ironicamente, o PSDB tentou patrocinar a revogação do mecanismo, sob o argumento de que o mesmo beneficiava em demasia os detentores dos postos executivos...

Este artigo procurou mostrar que a ocorrência de um processo de reforma política, sua direção e seus resultados, depende de como se combinam pressões sociais e constituição de maiorias legislativas. A depender de como isso se dá, as reformas podem ser bem-sucedidas, ainda que os objetivos imediatos dos reformadores sejam suplantados pela dinâmica política, fracassar completamente em seus objetivos, simplesmente, não acontecer ou fazê-lo de forma muito limitada. Os casos estudados ilustraram as três possibilidades.

Referências

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano (2004). *Governabilidade e representação política na América do Sul.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: UNESP.

AMORIM NETO, Octávio (2002). De João Goulart a Hugo Chávez: a política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*, v. III, n. 2.

ARZABE, Hugo San Martin (1998). Nacionalismo revolucionario y modernidad democrática. In: CORRALES, Juan Carlos (Org.). *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

ARNOLD, Douglas (1990). *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press.

BALLIVAN, Salvador Romero (2003). La elección presidencial de 2002 en Bolivia. *Alceu*, v. 3, n. 6, PUC-Rio.

CORRALES, Javier (2000). Presidents, ruling parties, and party rules – a theory on the politics of economics reform in Latin America. *Comparative Politics*, January, p. 127-149.

CRISP, Brian (1997). Presidential behavior in a system with strong parties: Venezuela, 1958-1995. In: SCOTT, Mainwaring; SHUGART, Mathew (Org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

DAHL, Robert (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

DAHL, Robert (1997). *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP.

DENEMARK, David (1996). Thinking ahead to mixed-member proportional representation. *Electoral Studies*, v. 14.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

GAMARRA, Eduardo (1997). Hybrid presidentialism and democratization: the case of Bolivia. In: SCOTT, Mainwaring; SHUGART, Mathew (Org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

GARRETÓN, Manuel Antônio (2001). La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy. In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

KORNBLITH, Miriam; LEVINE, Daniel (1995). Venezuela: The Life and Times of the Party System. In: SCOTT, Mainwaring; SCULLY, Timothy (Ed.). *Building democratic institutions* – party systems in Latin America. Stanford University Press.

HUNTINGTON, Samuel (1975). *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Forense/EDUSP.

JÍMENEZ, Alfredo Ramos (2003). Partidos y sistemas de partidos en Venezuela. In: CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan Abal (Org.). *El asedio a la política* – los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Buenos Aires: Konrad-Adenauer.

JONES, Mark (1997). Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995. In: SCOTT, Mainwaring; SHUGART, Mathew (Org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

JOST, Stefan (1998). La modernización del sistema político entre 1993 y 1997. In: CORRALES, Juan Carlos (Org.). *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

LANZARO, Jorge (2001). Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de democracia*. São Paulo: Civilização Brasileira.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil (1997). *Instituições políticas democráticas:* o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil (1999). Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. *Dados*, v. 42, n. 1.

LESSA, Renato (1997). A política da reforma eleitoral: considerações a partir do caso brasileiro. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil.* Brasília: UNB/ENAP.

LUCENA, Tibisay (2003). Las reformas del sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas: 1988-1998. *Alceu*, v. 3, n. 6.

MAYORGA, René Antonio (2001). Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia. In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

MACHADO, Sérgio (1997). *Relatório final da Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político partidária*. Brasília: Senado Federal.

MAIGON, Thais (2003). La sentencia del desastre. In: CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan Abal (Org.). *El asedio a la política* – los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Buenos Aires: Konrad-Adenauer.

McCOY, Jennifer (1999). Chávez and the end of "partyarchy" in Venezuela. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 3.

MELO, Carlos Ranulfo (2006). Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Org.). *Reforma política* – lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

MORLINO, Leonardo (1996). Crisis of parties and change of party systems in Italy. *Party Politics*, v. 2, n. 1.

NICOLAU, Jairo (1999). *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

NICOLAU, Jairo (2003). A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Alexandre; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo.

NICOLAU, Jairo (2005). Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Org.). *Reforma política* – lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

NORRIS, Pippa (2000). *The twilight of westminster*? Electoral Reform and its Consequences. Paper apresentado à reunião anual da American Political Science Association, Washington, DC, 31 de agosto a 2 de setembro.

NOVARO, Marcos (2001). Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

PASQUINO, Gianfranco (1997). No Longer a Party State? Institutions, Power and the Problems of Italian Reform. *West European Politics*, v. 20, n. 1.

POWELL, G. Bingham (2000). *Elections as instruments of democracy* – majoritarian and proportional visions. New Haven/London: Yale University Press.

PROGRAMA DAS NACÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2004). *A democracia na América Latina*. São Paulo: LM&X.

PRZEWORSKI, Adam (1994). *Democracia e mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

PRZEWORSKI, Adam; ALEMÁN, Eduardo (2002). *Agenda control in Latin American presidential democracies*. Trabalho apresentado na Reunião Anual da American Political Science Association, 29 agosto a 01 setembro.

QUIROGA, Hugo (2005). *La Argentina en emergencia permanente.* Buenos Aires: Edhasa.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1998). *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco.

SIAVELIS, Peter (2001). Chile: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet. In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (2006). *Reforma política* – lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

TAVARES, José Giusti (1998). *Reforma política e retrocesso democrático:* agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto.

TSEBELIS, George (1998). *Jogos ocultos*. São Paulo: EDUSP.

UCHOA, Pablo (2003). *Venezuela:* a encruzilhada de Hugo Chávez. São Paulo: Globo.

WEBER, Max (1997). *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. In: *Weber*. São Paulo: Nova Cultural.

Transição e Governabilidade nas Democracias Mexicana e Brasileira

Alberto J. Olvera

A natureza da transição mexicana

Uma vasta mobilização cidadã pelo respeito aos direitos políticos, que marcou todo o país de norte a sul e de leste a oeste, caracterizou a história do México durante a década de 90 do século passado. A resistência do regime autoritário, mais antigo do mundo, em realizar uma verdadeira reforma política obrigou os cidadãos a investir uma energia social imensa em um prolongado processo de transição democrática que culminou nas eleições presidenciais em 2000. Um efeito colateral dessa centralidade da luta política em torno da arena eleitoral foi a perda de visibilidade de outras formas de ação coletiva e de outras áreas de democratização da vida pública. Com efeito, esse processo coincide com uma perda de visibilidade do poder dos movimentos sociais populares, com exceção do zapatismo, o qual, sem dúvida, não conseguiu articular um verdadeiro movimento indígena nacional (Olvera, 2003).

O resultado foi uma transição extremamente prolongada (1988 a 2000) e de natureza puramente eleitoral (Cansino, 2000), pois sua base foi a negociação, em curto prazo, de conflitos eleitorais locais e a realização de numerosas reformas eleitorais parciais nas esferas estadual e federal (Eisenstadt, 2004). O ponto culminante desse processo foi, ao término de 1996, o acordo entre os três principais partidos políticos, PRI, PAN e PRD,[1] que tinha como intuito formalizar uma nova reforma eleitoral federal. Um dos eixos desse acordo estava voltado para a garantia da autonomia política e institucional do Instituto Federal Eleitoral (IFE), a entidade pública que cuida da organização das eleições federais, e o outro, para o estabelecimento de um generoso financiamento público aos partidos, o qual, supostamente, deveria permitir-lhes ficar ilesos à influência dos interesses privados e do próprio governo federal (Merino, 2003). Mediante uma interessante inovação institucional, que consistiu na nomeação de um conjunto de "conselhos eleitorais cidadãos", formado por personagens públicos sem partido, que tinham como responsabilidade a direção efetiva da organização das eleições (IFE) e a assinatura dos subsídios públicos aos partidos, foi possível terminar com os conflitos pós-eleitorais em nível federal. Como garantia adicional criou-se um Tribunal Federal Eleitoral, que seria a última instância jurídica para dirimir os conflitos eleitorais de toda ordem.

[1] Respectivamente, Partido Revolucionário Institucional (primeira força de oposição do país), Partido da Ação Nacional (conservador) e Partido da Revolução Democrática (centro-esquerda). [N.T.]

Essa forma limitada de transição conseguiu passar pela prova prática nas eleições de 2000, nas quais, pela primeira vez em 70 anos, o PRI perdeu a Presidência da República. Nos estados da Federação o processo prolongou-se mais, pois as entidades públicas que eram responsáveis pela organização das eleições estaduais e municipais continuavam sendo controladas pelos partidos no poder local em algumas partes do país. Tão grande foi este déficit que boa parte das eleições locais, posteriores a 2000, acabaram sendo decididas pelo Tribunal Federal Eleitoral, em um processo conhecido hoje como "judicialização da política", que, na realidade, não abarca somente o terreno eleitoral, mas sim quase todos os conflitos internos de uma elite política incapaz de dirimir suas diferenças por meio da negociação (Merino, 2003). A onipresença do conflito está garantida por um calendário eleitoral incoerente, no qual todos os anos há, pelo menos, três ou quatro eleições locais (eleições de governador e/ou de Congresso Local em algum estado e de presidentes municipais, que ficam neste cargo somente por três anos). Além do mais, a cada três anos são realizadas eleições de deputados federais, e a cada seis anos eleições para senadores e Presidente da República. A proibição da reeleição em todos os níveis coloca em estado de permanente fluidez aos partidos e às elites políticas, que não têm diante de si nenhum incentivo para negociar acordos, e, sim, um sistema que serve para aprofundar os conflitos e marcar as diferenças.

Devido a esses obstáculos de ordem institucional, a transição não tocou, até agora, nos fundamentos do Estado, ou seja, nas instituições, nas leis e, inclusive, nos programas do velho regime. Em termos teóricos rigorosos, pode-se dizer que o antigo regime não foi completamente destituído, na medida em que ele ainda não foi desmontado em seus fundamentos legais, institucionais e culturais, e o novo regime não conseguiu ser efetivamente instituído, pois a inércia do passado domina as escassas inovações existentes (Cansino, 2000). A exceção dessa regra geral foi a perda do poder do Presidente da República, que, com efeito, era o grande árbitro de todos os conflitos até 1997. Nesse mesmo ano, a perda da maioria absoluta na Câmara dos Deputados por parte do PRI pôs fim à tradição não escrita de que o Presidente dominava por completo o Congresso e o Poder Judiciário. Este último, por sua parte, começou a ganhar um espaço de autonomia graças às reformas constitucionais de 1994 e à nomeação de uma Suprema Corte completamente nova em 1995 (González Plascencia, 2005). Esse processo radicalizou-se em 2000, quando o partido do presidente Vicente Fox, o PAN, ficou com minoria na Câmara dos Deputados nas eleições daquele ano (41,2% a 42,2% do PRI), e, inclusive, perdeu poder nas eleições legislativas de 2003 (30,4% a 44,8% do PRI). Assim, a aliança entre o PRI e o PRD foi capaz de vetar no Congresso as iniciativas importantes do Presidente e, inclusive, impor algumas decisões de política pública e em matéria orçamentária.

Essa transição democrática ainda é frágil e inacabada, e não pode consolidar-se sem uma profunda reforma do Estado, ou seja, uma reavaliação das relações entre os cidadãos e o governo, e entre as forças do velho regime e os partidos que representam a oposição política frente a ele. O empate de forças políticas determinadas pelo caráter incompleto da derrota do partido do velho regime conduziu à ausência de um pacto político de transição, já que o processo legislativo não abordou as reformas centrais que requerem a construção de um regime político fundado em um conceito mais amplo de democracia. A ausência de um pacto explica também a persistência de um ambiente de confrontação. A reconstrução do vínculo entre legitimidade e legalidade conquistada através da realização de eleições limpas fica debilitada quando todos os atores políticos recorrem a práticas imorais, ilegais e clientelistas com o propósito de permanecer no poder e ampliar seus espaços.

A experiência da transição deixou claro que o Estado mexicano ficou relativamente

debilitado, primeiramente, com as reformas neoliberais implementadas pelos governos do PRI entre 1985 e 1997, e, também, pelo colapso do velho modelo de presidencialismo autoritário, que estava fundado em uma série de acordos metaconstitucionais, que careciam de uma base jurídica firme (Crespo, 2005). Com efeito, o Estado mexicano tem problemas estruturais de desenho constitucional, já que o sistema presidencialista é legalmente precário, pois o Presidente carece de poderes de controle do Poder Legislativo (seu poder de veto é fraco) e de capacidade significativa de promulgação de decretos (que podem ser questionados diante da Suprema Corte); o Poder Legislativo não é profissional, pois não existe reeleição dos legisladores, seus regulamentos internos são obsoletos e trabalham poucos dias ao ano; o Poder Judiciário é econômica e administrativamente frágil, além de pouco transparente, o que propicia a corrupção. Por outro lado, o governo tem grandes espaços de fragilidade institucional, uma vez que alguns de seus aparatos e organismos estão colonizados por uma densa rede de interesses privados, que vão desde sindicatos, empreiteiros, máfias de políticos profissionais, grupos delituosos e até alguns grupos organizados da sociedade civil, que atuam como meros grupos de interesses. É fisicamente precário, pois sua capacidade de cobrar impostos é uma das mais baixas da América Latina (11,8% do PIB). O governo, em sentido amplo, tem uma profunda incapacidade de inovação.

Em outras experiências históricas, a transição foi o momento de fundação de um novo regime, na maioria dos casos, através de novas constituições e de novos pactos políticos. Se, por um lado, um novo ordenamento jurídico não garante a criação de um novo sistema de governabilidade democrática, pelo menos permite uma reordenação institucional que pode ter efeitos inovadores. Precisamente nesse ponto, as transições do México e do Brasil divergem. A ausência de um processo constituinte no México, tão radical que nem uma modesta reforma do Estado foi possível, assinalou o limite político de um processo incompleto que, na prática, foi reduzido a uma pluralização política das elites no contexto de uma continuidade essencial do regime político. No Brasil, o processo constituinte que desemboca na Constituição de 1988 marca uma clara separação entre o velho e o novo regime e abre brecha jurídica e política para as inovações democráticas que distinguem o Brasil no cenário internacional.

O sistema partidário e os problemas de governabilidade

A transição mexicana teve a particularidade de criar um sistema com três partidos principais, nenhum dos quais é majoritário no Poder Legislativo federal; e três partidos pequenos, com escassa representação parlamentar. Até 1997, o PRI havia sido um partido hegemônico, com uma prolongada fase de partido quase único. O PRI controlava a presidência, as duas Câmaras Legislativas, os governos dos estados e as presidências municipais. Nesse caráter quase monopólico fundava-se o poder metaconstitucional do Presidente da República, sendo ele o diretor de todo o sistema.

Nas eleições federais de 1997, o PRI perdeu pela primeira vez a maioria absoluta da Câmara dos Deputados, e, nas eleições de 2000, perdeu, também, o controle da Câmara dos Senadores. Desde 1989 os partidos PAN e PRD começaram a ganhar os governos de alguns estados e de vários municípios e, em 1997, conseguiram dar um salto qualitativo, já que o PRD ganhou a primeira eleição de um chefe de governo da *Ciudad de México* (que até então era designado pelo Presidente). E o PAN ganhou o governo do estado de *Nuevo León*, o mais poderoso economicamente, e que, somado a outros governos estatais ganhados anteriormente por este partido, permitiam-no governar mais de 30% da população do país. Enquanto isso, o PRD também avançava, sobretudo em nível municipal (Lujambio, 2000).

Nas eleições de 2000, na qual o PAN ganhou a presidência, o PAN e o PRI empataram suas forças parlamentares, e o PRD quase se converteu em um partido minoritário, já que sua fracassada aliança com vários partidos pequenos o fez perder posições. Sem dúvida, seus votos eram estratégicos para constituir uma maioria parlamentar. O PRD considerou que o trunfo do partido de direita era perigoso para o país, e dado que não havia uma agenda política comum com o PAN, as reformas políticas necessárias para dar governabilidade ao país ficaram pendentes. O PAN desejava, antes de tudo, terminar o ciclo das reformas neoliberais através de três reformas pendentes: a trabalhista (flexibilidade na contratação, pensões), a energética (para permitir investimento privado na indústria elétrica) e a fiscal (novos impostos ao consumo). O PRD não apoiava nenhuma, e o PRI, que até 1999 impulsionou o projeto neoliberal, decidiu, como tática política, passar para a oposição, pois nenhuma das três reformas eram populares.

Em 2000, diversos fóruns de intelectuais e de políticos discutiram os conteúdos de uma "Reforma do Estado" que, na realidade, era uma síntese de uma grande quantidade de propostas de reforma constitucional, uma agenda de novas leis, que incluía uma reforma política que mudava o calendário eleitoral (fazendo-o mais racional), uma reforma do regulamento do Congresso, uma reforma do Poder Judiciário e algumas idéias para impulsionar a participação cidadã, através da introdução de formas de democracia direta (plebiscito, *referendum* e iniciativa popular). Sem dúvida, nenhum partido apoiou realmente esta agenda de reformas, pois, dado que não poderiam controlar o processo legislativo, nem estavam dispostos a correr o risco de convocar um Congresso Constituinte, era melhor aguardar e contar com uma conjuntura mais favorável. Em verdade, não havia uma mobilização social que exigisse reformas, pois no imaginário cidadão prevalecia a errônea idéia de que a derrota do PRI seria suficiente para mudar radicalmente a vida política.

Diante desse quadro, o governo do presidente Fox decidiu seguir o caminho da continuidade, o que só foi possível devido ao tamanho e à complexidade do Estado mexicano, à eficácia das novas políticas sociais criadas no último governo do PRI e do presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), à força da inércia burocrática e ao poder das congregações de funcionários públicos. Diferentemente de outros países latinos, o Estado mexicano tem presença e controle em todo território nacional e, através da política de subsídios para o combate à pobreza, chega até aos povos mais afastados do país. Mover ou mudar esse enorme Estado é uma tarefa complicada e de longo prazo.

Devido a essas condições, durante esses anos de transição, não se experimentou uma verdadeira crise de governabilidade no México, porém, tampouco, uma reforma da vida política. Marcado por certo conflito permanente, o caso mais próximo de uma crise foi a tentativa da Câmara dos Deputados de impor ao Presidente um orçamento público nacional diferente do que ele havia enviado à Câmara para aprovação nos anos de 2004 e 2005. Durante esses dois anos, os Poderes Executivo e Legislativo se enfrentaram seriamente, e a lei parecia dar razão ao Legislativo, já que a Constituição indica que é de sua exclusiva responsabilidade a aprovação do orçamento. O Presidente somente pode vetar as leis que tenham passado por ambas as Câmaras Legislativas, o que não é o caso do orçamento. Sem dúvida, a Suprema Corte da Nação, atendendo um recurso do Presidente, considerou que o Primeiro Mandatário pode, sim, ter capacidade de revisão do orçamento aprovado pela Câmara dos Deputados. Com efeito, nem o Presidente nem os partidos de oposição quiseram levar ao extremo seus conflitos, calculando que os cidadãos castigariam, nas urnas, o partido que causasse uma verdadeira crise de governabilidade.

A Suprema Corte de Justiça assumiu o papel de juiz dos conflitos entre os três poderes da União, entre os poderes estatais e os municipais, e entre estes e a Federação.

Este ativismo permitiu desafogar os principais conflitos apesar da ausência de um novo marco constitucional. Entre 2001 e 2005, pelo menos 25 problemas muito importantes foram resolvidos por essa via. (González Plascencia, 2005)

É, assim, evidente que o presidencialismo mexicano difere do brasileiro em vários pontos essenciais. Em primeiro lugar, no México não há coalizões de governo, somente eleitorais, que são, por sua própria natureza, conjunturais. O número limitado de partidos protagonistas também influi decisivamente: todos têm presença nacional e gozam de um relativo equilíbrio de forças, o que é um incentivo ao bloqueio das reformas essenciais. Um presidente com minoria parlamentar pode governar, conquanto que não tente fazer reformas fundamentais. Esse fato coloca um grave limite à inovação política e jurídica, que não pode durar indefinidamente, sob pena de deslegitimar, em curto prazo, a limitada democracia mexicana. Por outro lado, o presidencialismo de coalizão brasileiro obriga a criar alianças entre partidos baseadas em um programa de governo, porém o custo disso é muito alto devido ao fato de que a dispersão programática e de forças entre os numerosos partidos induz à formação de coalizões frágeis, oportunistas e de tendência centrista. As coalizões limitam o horizonte das reformas possíveis e elevam o custo político em níveis tais que deterioram a legitimidade dos acertos políticos. Em segundo lugar, o presidencialismo mexicano é mais debilitado que o brasileiro, pois o Presidente conta com poucos elementos legais para opor-se às decisões do Congresso e carece de poder para legislar de maneira paralela, que é uma via de escape, ainda que seja temporal, da chantagem parlamentar.

No México os partidos têm avançado com numerosas reformas parciais por meio de um ativismo legislativo sem paralelo. Como se pode observar no Quadro 1, os partidos têm apresentado mais de 2000 iniciativas na atual legislatura, cinco vezes mais do que na primeira legislatura, sem maioria do PRI, e 15 vezes mais do que na época do Poder Legislativo subordinado (Casar, 2006).

Quadro 1 - Iniciativas Apresentadas à Câmara dos Deputados (1982-2006)

Origem	**Legislaturas**							
	LII	LII	LIV	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX*
	1982-1985	1985-1988	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
Executivo	139	128	70	84	56	37	63	42
Senadores	-	60	15	47	24	46	53	60**
Partidos	159	352	1997	117	163	493	909	2139
Comissões	-	16	12	-	02	29	17	14
Legis. Locais	10	03	-	02	02	34	85	97
Vários Partidos	ND	ND	ND	10	03	34	82	36
Total	308	559	294	206	250	673	1209	2388

* Os dados da LIX legislatura podem variar, posto que as informações ainda não estão totalizadas na página da Câmara dos Deputados.

** Não considera minutas provenientes do Senado.

Fonte: Para 1982-1997, CASAR (2006) e NACIF (2005). Para 1997-2006, a elaboração foi feita pelo próprio autor a partir da *Gazeta Parlamentar*.

Obviamente, nem todas iniciativas se processam e são aprovadas, razão pela qual a taxa de eficiência legislativa é relativamente baixa (ver Quadro 2). Mas, o certo é que há mais criatividade e, mesmo que de maneira fragmentária, múltiplas leis acabam se reformando, e outras novas são aprovadas, fazendo mais complexo, porém, de certo modo, menos incoerente, o sistema legal. As alianças dos partidos para permitir a aprovação das leis são variadas, o que demonstra que os partidos estão dispostos a cooperar mesmo em temas que não consideram centrais para sua imagem (Nacif, 2005).

Quadro 2 - Taxa de Eficiência Legislativa (1982-2006)

Legislatura	Iniciativas Apresentadas	Iniciativas Aprovadas	Porcentagem (%)
LII	308	166	53,9
LIII	559	223	39,89
LIV	294	131	44,56
LV	260	158	60,77
LVI	250	108	43,2
LVII	673	1985	28,97
LVIII	1209	292	22,65
LIX*	2388	513	21,48

* Os dados da LIX legislatura podem variar, posto que as informações ainda não estão totalizadas na página da Câmara dos Deputados

Fonte: Para 1982-1997, Casar (2006) e Nacif (2005). Para 1997-2006, a elaboração foi feita pelo próprio autor a partir da *Gazeta Parlamentar*.

A eleição presidencial de julho de 2006 reflete este contexto de empate político entre as três forças principais. Quem quer que seja eleito presidente terá que enfrentar a mesma situação da falta de maioria de seu partido nas Câmaras de Senadores e Deputados, e, portanto, a mesma necessidade de formar alianças. O ambiente político de confrontação eleitoral não favorece as negociações que poderiam conduzir a tais alianças. Diante disso, dois cenários se delineiam claramente: o primeiro diz respeito à possibilidade de se produzir um relativo colapso do PRI, que implica sua conversão no terceiro partido no Parlamento, não mais o primeiro. Isso é possível dada a polarização da competição eleitoral entre o PRI e o PRD. Caso isso ocorra, as forças centrífugas que já há algum tempo atravessam o partido podem conduzir, num prazo relativamente curto, à divisão do PRI, já que tanto o PRD como o PAN atraem quadros de destaque tendendo, assim, a conformar um sistema que, dentro de algum tempo, poderia ser bipartidário, rodeado de três ou quatro partidos pequenos, que dificilmente sobreviveriam em longo prazo. O segundo cenário possível seria o PRI conseguir manter-se unido e colocar-se no centro do espectro político. Porém, para isso, seria necessária uma mudança dos dirigentes e uma autêntica institucionalização como partido, o que parece muito difícil de ser alcançado. O PRI seria, assim, o partido "fiel da balança". Dependendo desse processo, e de quem ganhe a presidência, o impasse atual pode prolongar-se mais ou menos e provocar, num

certo prazo, o desgaste da sociedade e o início de um novo ciclo de ativação da mobilização popular.

À guisa de conclusão

A transição democrática no México é incompleta. As leis, instituições e cultura política do velho regime seguem vigentes. Sem dúvida, a competição entre os partidos é autêntica, e é de se esperar que o impasse atual, criado pelo empate de forças, seja superado num tempo razoável. Como se observa, o próximo governo enfrentará, ainda, um cenário de poderes divididos, com ausências de regras e de incentivos para a formação de coalizões de governo. Se a esquerda ganhar, ela enfrentará um cenário parecido com que o PT teve que lidar no caso do Brasil: altas expectativas da população, um governo com minoria que deve negociar cada política pública, restrições orçamentárias enormes e uma separação crescente entre o partido, as forças e o movimento da sociedade civil que lhe deram origem e legitimidade política.

Sem dúvida, a esquerda no México pode alegar a seu favor que o regime político que herdou é uma camisa de força que lhe impede de transformar o país, e existe a possibilidade de que eles peçam aos cidadãos para se mobilizarem a favor de uma reforma do Estado. As condições podem ser favoráveis para gerar um processo de mobilização orientado para concluir uma mudança de regime que, sem dúvida, está pendente. Não está claro, no entanto, qual sentido pode seguir tal mobilização, muito menos qual seria sua força e seu poder. Porém, está certo que a esquerda teria legitimidade para encabeçá-la. Por outro lado, o partido de direita não poderia, nem gostaria de fazer tal coisa, o que garantiria a continuidade da paralisia. A mobilização é também necessária para abrir espaço político para a demanda de novas formas de participação cidadã que permitam aprofundar a limitada democracia mexicana.

Sem uma mudança na correlação de forças políticas que vá mais além do plano eleitoral não será possível, ao México e ao Brasil, saírem dos dilemas em que se encontram sistemas de governo que tendem a cristalizar os equilíbrios e convertem os governos em reféns dos interesses dos partidos.

(Tradução: Áurea Cristina Mota)

Referências

CANSINO, César (2000). *La transición mexicana, 1977-2000*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

CASAR, María Amparo (2006). Una legislatura de claroscuros. Enfoque. *Diario Reforma*, n. 633, 7, p. 17-19, mayo 2006.

CRESPO, José Antonio (2005). Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil. En: AZÍZ, Alberto; ALONSO, Jorge (Coord.). *El Estado mexicano*: herencias y cambios. Tomo I: Globalización, poderes y seguridad nacional. México: CIESAS-Miguel Angel Porrúa.

EISENSTADT, Todd A. (2004). *Cortejando a la democracia en México*: estrategias partidarias e instituciones electorales. México: El Colegio de México.

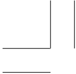
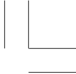
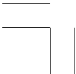
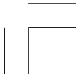
GONZÁLEZ PLASCENCIA, Luis (2005). Transición y poder judicial en México. En: AZÍZ, Alberto; ALONSO, Jorge. *Globalización, poderes y seguridad nacional*.

LUJAMBIO, Alonso (2000). *El poder compartido*: un ensayo sobre la democratización mexicana. México: Océano.

MERINO, Mauricio (2003). *La transición votada*: crítica a la interpretación del cambio político en México. México: Fondo de Cultura Económica.

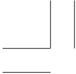
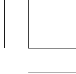
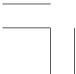
NACIF, Benito (2005). ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México. En: AZÍZ, Alberto; ALONSO, Jorge. *Globalización, poderes y seguridad nacional*.

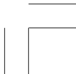
OLVERA, Alberto J. (2003). Sociedad civil y perplejidad ante la democracia. *Metapolítica,* México, 30, Julio-Agosto.

Parte II

Entendendo as Mudanças Necessárias no Sistema Político



1

Republicanismo

Republicanismo

Heloisa Maria Murgel Starling

O retorno da reflexão política e historiográfica contemporânea ao horizonte de idéias em que se movimenta uma tradição tão antiga como a do republicanismo serve a três propósitos principais. Em primeiro lugar, oferece instrumentos para uma investigação analítica capaz de trazer à tona elementos conceituais próprios ao exame da natureza das sociedades democráticas no contexto atual; em segundo lugar, indica o propósito de devolver densidade à idéia de interesses partilhados, de ação pública dos cidadãos, de definição dos modos de agregação e uso do bem público, de solidariedade política e de virtudes civis, entendendo que essa compreensão original de vida comum é decisiva para o futuro da democracia nas sociedades contemporâneas; em terceiro lugar, fornece elementos históricos e conceituais pertinentes à interpretação da realidade específica de um país como o Brasil, que ainda não conheceu uma experiência política capaz de ser legitimamente chamada de republicana.

Res publica: a expressão é latina e retoma o sentido e a história das instituições romanas. Mas o termo que lhe serve de paradigma — *politéia* — é grego e procura dar conta da formulação de uma Constituição ou regime político, de natureza inclusiva e plural, formado por homens livres, ricos e pobres, empenhados numa vida partilhada entre todas as partes da comunidade. Tanto para Aristóteles quanto para Platão, essa idéia traduziu a busca por um regime capaz de contemplar necessariamente os interesses da *polis*: coibir os excessos; evitar os

extremos; garantir a justa medida na qual se realiza a justiça política; não se confundir com a manifestação da expressão política da maioria ou da minoria, vale dizer, com os dois regimes dominantes na Grécia clássica, a democracia e a oligarquia. Foi o termo *politéia*, nome de uma obra de Platão, que Cícero traduziu para o latim *res publica*.

Assim, os conceitos e as questões próprias à tradição do republicanismo pretendem acentuar, na expressão *res publica*, a referência à natureza política da comunidade — que designa sua agregação em vista do bem, dos direitos e dos interesses comuns, o *koinon sympheron* dos gregos. Com efeito, o fim visado pela tradição não é diretamente a virtude dos cidadãos — é, ao contrário, a efetivação da *polis* como forma específica de organização do convívio dos homens, vale dizer, a existência mesma da cidade vista como uma espécie de totalidade política capaz de indicar, desde sua origem grega, a possibilidade de agregação de seus membros, tendo em vista o bem, os direitos e os interesses comuns. É essa finalidade que nos remete, no fundamental, à significação de coisa pública, de esfera dos interesses comuns, do bem comum. *Respublica, res populi*: o que pertence ao povo, o que se refere ao domínio público, o que é de interesse comum e se opõe ao mundo de coisas e assuntos privados, mundo relativo à alçada dos particulares, grupos, associações ou indivíduos.

A rigor, também decorre da referência à natureza política da comunidade, a relação que a tópica do republicanismo manteve com determinadas características particulares a um tipo muito específico de cidade — a cidade que adquiriu a liberdade de administrar seus próprios assuntos. Nesse ponto existe, sem dúvida, um componente indissociável de um certo ideal de cidade que a tradição republicana retomou do *Quattrocento* italiano, em especial dos trabalhos produzidos pela geração dos humanistas cívicos de Florença, preocupados em encontrar novos parâmetros para o significado da vida ativa no interior das comunidades políticas.

Contudo, é certo que a divisão entre o mundo dos interesses comuns e a esfera dos assuntos privados não ocorre de maneira espontânea. A rigor, ela se impõe, justamente, pela postulação de um espaço público, dotado dos instrumentos que asseguram seu reconhecimento, o caráter coletivo de sua apropriação e suas regulações. Assim, o conceito *república*, visto na perspectiva da tradição do republicanismo, não designa apenas a existência de uma esfera de bens comuns a um certo conjunto de homens, mas também, de imediato, a constituição mesma de um povo, o lugar *pátrio*, suas instituições, regras de convivência e agências de administração e governo, cujas orientações derivam de um momento de instituição ou fundação política.

República se diz, então, sobretudo dos "regimes constitucionais" de governo, daqueles em que as leis e regulações ordinárias, bem como as disposições do governo, derivam dos princípios que conferem sua forma à sociedade e, postos acima de todos, protegem a comunidade de todo interesse particular ou transitório, de toda vontade caprichosa ou arbitrária. Desse modo, o conceito *república*, na raiz de sua tradição, nos remete particularmente à idéia de "governo de leis" (e não de homens), de "império da lei" e mesmo de "estado de direito", expressões que declaram, na sua acepção mais imediata, a prescrição de que os que mandam também obedeçam, mesmo nos casos em que a forma de governo não seja democrática e em que apenas alguns, ou mesmo um só, ocupam as posições de mando e os postos de governo.

A preocupação com a esfera pública pensada como lugar de efetiva ação dos cidadãos oferece ao republicanismo uma concepção ativa de liberdade associada ao *vivere civili* invocado por Maquiavel — vale dizer, associada a um movimento constante de expansão que, articulado à cena da cidade, permite a todos exercerem suas potencialidades na qualidade de cidadãos. Como se vê, trata-se de uma certa concepção de liberdade capaz de combinar-se tanto com a

ausência de dependência da vontade arbitrária de um ou de muitos homens quanto com a dimensão da ação e da participação dos indivíduos na vida da *polis*.

Dessa concepção ativa de liberdade os séculos 18 e 19 retiraram algumas conseqüências. Uma delas, uma certa percepção do que poderia ser definido a *política da liberdade*, como se costumava dizer à época da Revolução Americana: a idéia, por exemplo, que o poder estava na periferia, nos diversos estados soberanos, livres e independentes; ou, então, que esse poder se concentrava nos legislativos e, em particular, nas câmaras baixas; ou, ainda, que a liberdade só florescia em Estados pequenos. De outro lado, a noção de que organismos governamentais secundários — como, por exemplo, estados ou províncias —, poderiam efetivamente compartilhar soberania com o poder central.

Uma outra ordem de conseqüências muito característica da sensibilidade republicana que se formou na vertente anglo-saxã da tradição veio da intuição de que havia algo muito pertinente na defesa do direito do indivíduo desfrutar os próprios bens com imunidade contra a ação arbitrária do príncipe ou de seus representantes. Dito de outro modo: essa tópica colocou em relevo a possibilidade de uma conduta política orientada pela utilidade, pela concepção da liberdade como "um bem que permite gozar todos os outros bens" — para usar o argumento e a linguagem de Montesquieu — e pela idéia de que a forma republicana incluía o reconhecimento compreensivo de que os interesses também possuem valor agregativo.

A idéia de associar bem público ao que Tocqueville definiu como o exercício do interesse bem compreendido produziu uma atualização, para a modernidade, do antigo princípio republicano da virtude. As virtudes possuem dois traços gerais: são qualidades de caráter reais e raras, capazes de exprimir as paixões humanas em feitos nobres e singulares. Articuladas ao mundo público implicam civismo, isto é, oferecem um ideal de excelência no exercício da cidadania. Contudo, nos tempos modernos, em que ocorre uma perda considerável das antigas virtudes, a oportunidade de se romper o cordão de isolamento da concentração do indivíduo em seu espaço privado estaria menos na reativação do ideal moral e mais na identificação racional dos interesses particulares com aqueles da cidadania. Em qualquer dos casos, porém, o elemento dinâmico central do republicanismo não é tanto a virtude cívica ou o interesse bem compreendido, mas o resultado do seu exercício como modo de conduzir a vida na *polis*.

Contudo, no caso brasileiro, o percurso do republicanismo durante o século 18 e, especialmente, ao longo do século 19, não traduziu a possibilidade histórica da sua afirmação na vida política do país após o golpe republicano de 1889. Com efeito, a idéia de ausência, de vazio, parece ter aderido fortemente às pretensões de enraizamento e ancestralidade da República no Brasil, projetando um cenário que se desdobraria nos períodos subseqüentes, marcados por forte negatividade quanto à possibilidade de se recorrer a uma tradição do republicanismo para enfrentar os problemas que afligem a formação histórica brasileira.

Assim, é um engano supor que o golpe de Estado de 15 de novembro de 1889 foi a materialização de um projeto lentamente amadurecido por um longo período de ação republicana. Não por acaso, a trajetória de consolidação da República até os anos 30 pode ser conhecida entre nós a partir da observação dos processos de sucessão presidencial, momentos em que a não institucionalização dos procedimentos de escolha dos candidatos tornava a estabilidade do experimento republicano dependente da habilidade dos caciques brasileiros, e revelava as condições de forte retração da esfera pública, oligárquica e hieraquizada, controlada por um número reduzido de políticos em cada estado, principal sustentáculo do *federalismo desigual* vigente no Brasil.

Essa foi sua marca de origem: a República se tornou vitoriosa em 1889 sem a

vocação da incorporação dos princípios do republicanismo diante da sociedade que emergia com a expansão da vida mercantil; e permaneceu fiel a essa marca, liberal em economia, excludente em política e no social, administrada por homens de frágeis convicções republicanas. Com efeito, a distância entre o ideário formador de suas matrizes e o exercício de sua prática política persistiu ao longo da nossa história política contemporânea: a Revolução de Trinta refundou a República impondo o predomínio da União sobre a Federação, das corporações sobre os indivíduos e a procedência do Estado sobre a sociedade civil. O preço da modernização autoritária e da ampliação do escopo do Estado a fim de abrigar os novos personagens sociais nascidos do mundo urbano e industrial importou na perda da autonomia da sociedade quanto ao Estado e uma herança do autoritarismo político a pesar sobre a história republicana desse Brasil *moderno* — como ocorreria no regime militar pós-1964 que obedeceu em linhas gerais a esse modelo — deixando para trás, como um elo do republicanismo ainda a ser retomado, o desafio da construção de uma experiência efetivamente republicana sob condições democráticas.

Referências

BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

CARDOSO, Sérgio (Org.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Brasília: Editora da UnB, 1982.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

LESSA, Renato. *A invenção republicana*. Rio de Janeiro: IUPERJ/ Vértice, 1988.

POCOCK, J. G. A. *The machiavellian moment*: florentine political thought and the atlantic republican tradition. Princeton: Princeton University Press, 1975.

VIROLI, Maurizio. *Republicanism*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1977.

Financiamento de Campanha (público *versus* privado)

Renato Janine Ribeiro

Se as campanhas políticas devem ser financiadas com dinheiro público ou privado é uma das discussões *discretas* que ocorrem na política brasileira. Não é um debate tão ruidoso como, por exemplo, o do voto facultativo ou obrigatório. Aliás, o problema da reforma política brasileira é que poucos assuntos, nela, assumem vulto e são considerados, pela opinião pública, como relevantes.

Uma discussão sobre reforma política deve começar indagando se a própria discussão é política, em dois sentidos: no de saber se o *demos*, "nós, o povo", efetivamente a assume como sua, em vez de confinar-se ela ao grupo dos especialistas, como se estes fossem engenheiros da vida social e política — e no de saber se estabelece um recorte entre as posições políticas, sobretudo entre direita e esquerda. Nos dois casos, o debate da reforma política brasileira é pouco político, porque confinado a especialistas e porque apartado das divisões partidárias.

São raros, no debate da reforma política brasileira, os temas que polarizam os partidos, ou que chegam à arena pública, à sociedade, com forte conteúdo político — eu enfatizaria apenas o caráter obrigatório ou facultativo do voto (Ribeiro, 2003), a corrupção e o financiamento das campanhas. Uma questão relevante como a do voto distrital ou proporcional, que em vários países opõe direita a esquerda, aqui é levantada quase que só tecnicamente, por cientistas políticos. Não empolga sequer os parlamentares, quanto mais o povo. Mas na França, por exemplo, a eleição distrital dos deputados foi introduzida, em começos dos anos 1870, para evitar que a cada poucos

meses, sempre que surgia uma vaga na Câmara, a eleição se desse no âmbito de um departamento inteiro — e, assim, marcasse sucessivos tentos da esquerda republicana contra a direita monarquista que, na época, controlava um Parlamento eleito às pressas, logo após a vitória prussiana na guerra de 1870. Cada pleito era, assim, um plebiscito, e concorria para enfraquecer o peso dos *versalheses* que haviam esmagado a Comuna de Paris e desejavam restaurar a monarquia em sua vertente legitimista (cf. Halévy, 1930 e 1937). Ora, o paradoxo do presente debate brasileiro é que a reforma política, aqui, *não é uma questão política*.

Uma das raras exceções a essa dupla indiferença política — partidária e popular — está no financiamento público das campanhas eleitorais. É um dos temas que mais divide a esquerda e a direita. Enquanto o voto proporcional ou distrital, obrigatório ou facultativo, pode ter apoios e críticas em todos os lados da política, e sua discussão parece, sobretudo, técnica (uma espécie de "engenharia da legislação eleitoral" com o fito de resolver os grandes problemas políticos do País), no caso do financiamento público a direita é contrária, e a esquerda favorável. Os argumentos básicos são simples. Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres — a educação, a saúde, a segurança — para alimentar a atividade político-partidária. Considerando a má imagem que os políticos têm no Brasil — e que se agravou nos últimos tempos, quando o Partido dos Trabalhadores perdeu a aura que o distinguia das demais agremiações — é compreensível que essa oposição ao financiamento público tenha apoio popular. Já os defensores do financiamento público sustentam que este reduziria a corrupção e a desigualdade entre os contendores.

• • •

Qualquer análise do financiamento das campanhas deve remeter primeiramente à corrupção. Na literatura especializada, a discussão do financiamento é uma espécie de *finale* de análises ou relatos mais longos sobre a corrupção. Façamos uma tipologia desta última, então. Propomos que seja dita antiga, "moderna" e pós-moderna. A corrupção antiga era dos costumes. Dos cidadãos se exigia que fossem austeros, pondo a *res publica* acima do interesse privado. A república antiga era machista, enfatizando a censura à lassidão dos costumes e à abertura feminina aos sentimentos — que arriscavam destruir um Estado que tinha de ser varonil.

Já a corrupção "moderna" é a da apropriação privada de fundos públicos. Tem uma versão, talvez mais amena, que é o *patrimonialismo*. Este, se for entendido como a apropriação do bem público como patrimônio privado, geralmente opera em duas vias. O rico apropria-se da coisa pública, mas cede alguns bens para uso público. O empréstimo, no Brasil colonial, de prédios privados para sediar câmara e cadeia, o que em tese até mereceria elogio, acarretava a recíproca, isto é, a percepção de que o aparato estatal poderia servir a seus patrocinadores privados. Formas diversas de patrimonialismo perduram na sociedade brasileira, inclusive algumas muito elogiadas pela mídia, como quando o cuidado com o verde público — jardins, praças, grama — é assumido por empresas privadas.

Mas a corrupção "moderna" não se esgota, nem tem sua figura canônica, no patrimonialismo. Sua maior diferença em face da antiga está em substituir a figura da degradação dos costumes — e da degradação *feminina* dos costumes — pela do furto. A corrupção "moderna" é apenas o furto da coisa pública, reduzida ao erário. A idéia antiga de *bem* público é, assim, substituída, quando se fala do ataque a ele — isto é, quando o bem comum é considerado a partir da corrupção, que é seu *negativo*, seu princípio de *morte* —, pela idéia moderna de *bens* públicos de ordem material. Em vez de um conjunto de valores imateriais, agregados na convicção qualitativa de uma pátria ou um coletivo pelo qual valia a pena morrer (*pro patria mori*) ou matar (*pugna pro*

patria), passamos a *quantificar* o bem público, mensurando a subtração dos bens públicos. Isso debilita o conceito de corrupção. A acusação, hoje constante, de que os políticos seriam ladrões e a redução, brasileira e internacional, do debate político à discussão da honestidade *pessoal* dos políticos, acompanham esse *downsizing* "moderno" da corrupção.

Mas convém empregar "moderno" entre aspas, porque essa corrupção aparece já no Antigo Regime — lembre-se a condenação do filósofo e chanceler inglês, Francis Bacon, em 1621 — e sua denúncia, como atesta a *Arte de furtar*, de Manuel da Costa (1601-1667), também é anterior às revoluções que constituem a modernidade *política*. A corrupção é, pois, moderna no sentido da modernidade *em geral*, que se inicia com as Navegações, mas não é moderna no sentido *político,* específico dos regimes mais republicanos e democráticos que surgiram posteriormente. Assim, há uma certa continuidade *conceitual* entre a corrupção do Antigo Regime e a da modernidade política. Apesar das alterações de escala e mesmo qualitativas entre a corrupção na monarquia absoluta e nos governos eleitos modernos, há séculos não se percebe a corrupção, majoritariamente, como sendo a dos costumes e, sim, como furto. Na verdade, por tentador que seja retomar a idéia antiga de corrupção, enfrentando pois a corrupção mediante uma educação solidária voltada para um bem comum qualitativamente definido — e não apenas por medidas de auditoria efetuadas por especialistas sobre os atos e instituições estatais —, por tentador que seja devolver à ágora o papel de combater a corrupção em vez de delegá-lo a peritos, fazendo-o incompreensível para o leigo, isto é, para o cidadão e a Cidade —, o risco da retomada do conceito antigo seria ameaçar o que Benjamin Constant chamou "liberdade moderna". Pois, muito da corrupção antiga é o que hoje chamamos a liberdade dos modernos, ou liberdade negativa (Isaiah Berlin), a liberdade de divergir de um padrão de vida socialmente imposto (Constant, 1958). Talvez por isso, o conceito restrito e "moderno" de corrupção seja mais adequado, que o antigo, a nosso tempo.

Contudo, em nossos dias cresce uma corrupção pós-moderna. Esta não é um furto aos cofres públicos efetuado por indivíduos ou classes *gananciosos*. É, em seu cerne, uma corrupção fruto da busca do *poder pelo poder*, que portanto se auto-alimenta, porque a praticam grupos que têm por finalidade principal reeleger-se e assim necessitam de recursos pingues para serem competitivos no próximo pleito. É pós-moderna porque se joga no plano das imagens. Grassa num ambiente de massas, em que os eleitores se libertaram das amarras que antes decretavam em quem votassem, mas não vêm a formular seu voto de maneira iluminista, pelo exame das diferentes propostas, e, sim, movidos pelo afeto. É legítimo votar seguindo o afeto, porque o que se decide no voto são essencialmente valores, e escolher um projeto individualista (ou liberal) e social (ou socialista) em última análise excede o que a razão pode gerar. Mas o problema está no seqüestro do afeto pela mídia, inflacionando os custos das campanhas mesmo quando a propaganda é gratuita e se veda, como no Brasil (mas não nos Estados Unidos, na Argentina e no Uruguai, para citarmos alguns exemplos), a publicidade paga na telinha. Com isso se gera uma nova corrupção, que se distingue da "moderna" por não beneficiar necessariamente o bolso do corrupto, mas um projeto político que pode até ser justo e honrado. O terrível da corrupção pós-moderna é que ela se torna quase a única maneira de sobreviverem, na cena política tornada espetáculo, mesmo os honestos.

• • •

Só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção. Ele é defendido sobretudo pelas esquerdas, que, mais que isso, propugnam o financiamento público *exclusivo* das campanhas, proibindo-se o privado. Isso é lógico, porque as esquerdas, se não abrirem mão de seus ideais, dificilmente arrecadarão

grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é, os ricos e as empresas privadas. Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser reféns dos grupos de interesse que as apóiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram.

Por outro lado, é quase impossível as direitas aceitarem uma proposta cortando os recursos que podem obter dos indivíduos mais ricos e das maiores empresas. A essa razão pragmática, soma-se outra: é extremamente difícil fiscalizar a entrega de recursos às campanhas. Será fácil burlar as leis existentes ou futuras — o que, por sua vez, como apropriadamente comenta Delia Ferreira Rubio,[1] requer a criação de órgãos capacitados para acompanhar a boa arrecadação e uso do dinheiro, o que, acrescentamos, leva mais uma vez a uma solução *burocrática* (sem sentido pejorativo) do problema, por meio de algum órgão público, como um tribunal ou uma agência, independente dos poderes eleitos. Em face disso, Rubio propõe uma solução intermediária: o financiamento público, sem proibição da contribuição privada, mas com forte fiscalização desta última (e do uso do dinheiro de ambas).

Na verdade, a discussão sobre a doença e seu remédio, isto é, sobre a corrupção e o financiamento das campanhas, tem-se tornado altamente especializada e propõe cada vez mais a criação de órgãos tecnicamente capacitados, para coibir as formas de seqüestro privado da coisa pública. Trabalhos como os de Fleischer,[2] em que pese sua qualidade, apresentam o reforço dos controles como a principal saída para um ambiente corrupto. Este ponto contrasta com o que dissemos no início do verbete, quando comentamos que o debate sobre o financiamento público é um dos poucos capazes de inflamar os ânimos políticos na discussão brasileira sobre a reforma. Pois, como bem expressa Rodolfo Terragno em seu *Proyecto 95*,

> Se as pessoas não confiam nos partidos, a missão da política se torna ilusória: para mobilizar e orientar, os partidos precisam ser confiáveis. Como confiar em partidos que operam às escuras? Como esperar que administrem bem o Estado quando não podem (ou não querem) mostrar sua própria administração? Se hoje recebem fundos clandestinos, como acreditar que, amanhã, tenham independência e autoridade para punir a clandestinidade?[3]

Porém, se o debate é quase candente, as propostas o esfriam. Praticamente não há projeto de solução de saída que enfatize a solução republicana — seja esta *forte*, isto é, propondo que caiba à ágora, aos cidadãos, enfrentar a corrupção, seja ela *fraca*, confiando numa imprensa livre e pluralista para equilibrar os pontos de vista opostos. Nesse sentido, o que se propõe em termos de equilíbrio de chances entre os partidos, no Brasil, não destoa muito de uma legislação eleitoral e um sistema judicial eleitoral cujas principais preocupações mais parecem consistir em *coibir* a discussão e a expressão de idéias — e seus exageros — do que em liberar o debate para os cidadãos. No fundo, há uma certa amargura ou decepção no interior desses debates políticos: é a renúncia à expectativa de que a *res publica* possa prevalecer e, na sua falta, a aposta numa burocracia weberiana que dê conta dos excessos. Para aqueles que pensam a política como um excesso (Rancière, por exemplo, e os lacanianos), evidentemente, aqui há um erro de base, uma redução da política à administração e à livre concorrência entre os partidos, como se criássemos um conselho que, a exemplo do CADE, evitasse os monopólios e assegurasse a competição.

Notas

[1] "Ante esse panorama [uma imagem de desonestidade dos políticos de 87% na América Latina, contra 63% na média mundial], a primeira reação é a proposta de soluções normativas" (RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. *Novos Estudos Cebrap.* n. 73, p. 6-16, nov. 2005). Acrescenta que "A nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle", mas conclui: "a efetividade das restrições legais depende essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle".

[2] Ver, por exemplo: "Uma das razões para que a corrupção política seja praticada com uma relativa impunidade no Brasil é a total falta de mecanismos internos e externos de controle." In: FLEISCHER, David. Political corruption in Brazil. The delicate connection with campaign finance. *Crime, law and social change*, 25: 311, 1997; ver, também, seus *Corruption in Brazil defining, measuring, and reducing.* Washington: CSIS Report; e, especialmente: O impacto da Reforma Política sobre a Câmara Federal. *Plenarium,* 1: 123-41, 2004.

[3] Citado, sem indicação do nome de Terragno, no interessante trabalho de CAMPOS, Mauro Macedo. Financiamento de campanhas eleitorais e *accountability* na América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai em perspectiva comparada. Programa de Ciência Política da UFMG, 2004.

Referências

CAMPOS, Mauro Macedo. Financiamento de campanhas eleitorais e *accountability* na América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai em perspectiva comparada. Programa de Ciência Política da UFMG, 2004.

CONSTANT, Benjamin. A liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília: Editora da UNB, 1958.

FLEISCHER, David. Political corruption in Brazil. The delicate connection with campaign finance. *Crime, Law and social change*, 25: 311, 1997.

FLEISCHER, David. *Corruption in Brazil defining, measuring, and reducing*. Washington: CSIS Report, 2002.

FLEISCHER, David. O impacto da reforma política sobre a Câmara Federal. *Plenarium*, 1: 123-141, 2004.

HALÉVY, Daniel. *La Fin des Notables*. 1930.

HALÉVY, Daniel. *La République des ducs*. 1937.

RIBEIRO, Renato Janine . Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.

Corrupção e Estado de Direito

Newton Bignotto

Quando se discute reforma política no Brasil, um dos obstáculos mais citados para o pleno desenvolvimento da vida democrática no país é a corrupção freqüente dos agentes do Estado e os prejuízos causados pelo que muitos acreditam ser um fato generalizado na vida pública. Essa percepção do senso comum acompanha a maneira como alguns cientistas políticos definem o fenômeno da corrupção nas sociedades contemporâneas. Gianfranco Pasquino no conhecido *Dicionário de Política,* editado dentre outros por Norberto Bobbio, afirma que corrupção "designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troco de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal." Ao colocar assim o problema, o autor restringe seu alcance aos atores diretamente relacionados com a ação governamental e sugere que a corrupção é primariamente um ato ilegal, perpetrado por aqueles que deveriam zelar pelo bom funcionamento do aparelho estatal, notadamente os funcionários. O âmbito de ação dos corruptos é, pois, essencialmente o Estado.

A abordagem da questão tal como apresentada mostra que o principal remédio para a corrupção deve ser de natureza legal, uma vez que ela é antes de tudo um ato de ilegalidade. Isso sugere que uma reforma política deveria se concentrar na modificação da legislação vigente, visando adequá-la ao caráter generalizado que o fenômeno parecer ter adquirido na sociedade brasileira. Ocorre que, se estudarmos o problema desse ponto de vista, será mister reconhecer

que o aparato legal brasileiro, como o de muitas nações democráticas, está longe de ser omisso em relação aos funcionários que transgridem a lei. O código de conduta do funcionalismo, assim como a legislação brasileira em suas várias formas, prevê uma série de punições, que são aplicadas com maior ou menor sucesso pelas corregedorias públicas, assim como pela justiça comum. A reforma da legislação certamente pode torná-la mais eficiente diante dos muitos desmandos que dominam nossa vida pública.

O que se deve perguntar, entretanto, é se a análise por esse viés abarca todos os aspectos do problema, mesmo na forma como é percebido pelo senso comum. O mal-estar que domina muitos setores da sociedade brasileira, quando confrontadas com a pergunta sobre o funcionamento do Estado, não parece se esgotar na queixa contra a ineficiência dos mecanismos legais em punir os transgressores. A corrupção é tida como um problema para a sociedade brasileira, em grande medida, porque é percebida como parte de nossa vida política em toda sua extensão e não apenas em uma de suas dimensões. Quando se fala da corrupção dos políticos, o fenômeno ganha uma amplitude que não está prevista na análise de muitos cientistas sociais. A restrição da questão, no entanto, como aquela operada por Pasquino, tem o mérito de apontar para soluções possíveis pelo uso de mecanismos tradicionais de controle das atividades do Estado, que se torna muito mais difícil, quando tomamos a corrupção em sua acepção mais larga, que afeta a relação dos cidadãos de um Estado com a vida política em geral e não apenas com uma de suas instâncias mais facilmente identificáveis. No caso brasileiro, parece-nos, entretanto, que o conceito alargado de corrupção está mais próximo das preocupações dos cidadãos comuns, do que a abordagem restritiva proposta por alguns cientistas sociais.

Historicamente o problema da corrupção faz parte do vocabulário da filosofia política desde a Antiguidade. Platão abordou a questão no oitavo livro da *República*. Para o pensador grego cada regime político corresponde a um tipo de homem. Assim, numa aristocracia, um determinado grupo social restrito ocupa o poder e governa segundo seus interesses e valores. Quando os filhos dos aristocratas perdem a capacidade de reproduzir o comportamento de seus pais, o regime se corrompe e se transforma em outra forma de governo. O importante nessa mudança de regime é que ela é inevitável aos olhos do filósofo e se tornava inexorável com o passar do tempo.

A herança platônica foi recebida por Aristóteles — que a ela dedicou páginas luminosas no quinto livro de sua *Política* —, e depois foi popularizada pelo historiador grego Políbio, que viveu no segundo século de nossa era. Ele afirmava que os regimes mudavam segundo uma ordem predeterminada e sempre num mesmo sentido. Dos melhores regimes passa-se para os piores até que é preciso regenerar inteiramente o corpo político. Para resistir a essas mudanças, é necessário misturar na constituição do regime elementos oriundos das três formas não degeneradas de governo: a realeza, a aristocracia e a democracia. Com isso pretende-se evitar que a simples passagem do tempo destrua o corpo político sem que os homens possam fazer algo para detê-la. No entanto, mesmo num regime misto, a corrupção é um fato inexorável, que pode ser retardado, mas não evitado para sempre. Para os antigos havia, portanto, uma relação direta entre o comportamento dos homens e a corrupção do corpo político, mas ela dizia respeito à essência dos regimes. O que se corrompia eram as formas políticas, mas a origem do processo estava nos homens, nos costumes degradados e na violação freqüente da lei. Durante o Renascimento, os humanistas italianos, Maquiavel em particular, retomaram o problema do estudo da corrupção, insistindo sobre o fato de que se os homens fracassam em defender os valores republicanos, a corrupção ganha terreno e destrói o corpo político.

Na modernidade Montesquieu abordou, no oitavo livro de seu *Do espírito das leis,* o tema da corrupção de uma maneira que lembra a dos antigos. Para ele : "A corrupção de cada governo começa quase sempre pela dos princípios." Mas o que é um princípio? Para o pensador, princípio é o que faz um regime político agir, a seta que guia os homens em suas ações, quando devem fazer escolhas na cena pública. Numa república o princípio é sempre a virtude. Isso não significa dizer que num regime republicano — que para ele engloba as democracias — os homens ajam virtuosamente ou sejam sempre virtuosos. Montesquieu, no livro quarto de *Do espírito das leis,* afirma que: "Podemos definir esta virtude como o amor pelas leis e pela pátria. Este amor. Exigindo sempre a supremacia do interesse público sobre o interesse particular, produz todas as virtudes individuais; elas nada mais são do que esta supremacia." Ao se corromper o princípio de uma república o que se constata é que os homens deixam de agir por amor à pátria, ou param de defender os interesses públicos acima de tudo, e passam a se guiar por outros ideais, que tanto podem ser os desejos individuais, quanto a honra, que move as monarquias.

No século 19, essa maneira de abordar o problema da corrupção deixou de ser considerada e foi aos poucos perdendo terreno para análises mais próximas daquelas que dominam hoje as ciências sociais. Que sentido tem então recorrer ao passado? Certamente não podemos mais nos referir à corrupção como a um fenômeno natural, nem mesmo esperar da mistura de diversos modelos de governo a solução para as graves questões suscitadas pela corrupção dos agentes do Estado. O que cabe é reter a idéia de que ao se corromper o corpo político perde sua identidade e deixa de oferecer a seus membros a proteção de suas leis. Para manter viva essa herança devemos, pois, ver de que maneira a modernidade alterou nossa forma de pensar a natureza dos corpos políticos e sua forma de funcionar.

O primeiro passo para efetuar o vínculo entre a tradição e a modernidade é reconhecer que a identidade das nações contemporâneas é garantida por sua Constituição — conjunto de leis fundamentais que não pode ser modificado pelos governantes particulares — e não mais por princípios abstratos ou transcendentes. Embora possamos pensar a Constituição de diversas maneiras, o que reúne as diversas concepções é a idéia de que os Estados modernos são estruturados em torno de leis fundamentais, que garantem seu funcionamento e limitam os poderes dos governantes. Tanto para aqueles que, como Rousseau ou Hegel, enxergam na Constituição um organismo jurídico, que confere unidade ao Estado, quanto para os que, como Locke e Rawls, vêem no aparato legal constitucional uma maneira de garantir os direitos individuais pela limitação dos poderes, a afirmação da identidade do Estado moderno por sua Constituição parte do princípio da superioridade das leis sobre as vontades individuais. Nesse sentido, ao criar o mecanismo constitucional, seja pela preservação dos costumes e leis tradicionais (Burke), seja pela expressão escrita da vontade do povo (Thomas Paine, Rousseau), os cidadãos assumem que desejam viver segundo seus princípios e que estes não poderão ser destruídos sem que o Estado também o seja. Uma das conseqüências dessa maneira de abordar o problema da fundação das formas políticas é que não há Estado de direito e Constituição sem que aja delimitação das fronteiras entre o domínio público e o domínio privado. Da mesma forma, nessa lógica, a Constituição é o marco último para decidir da legalidade ou ilegalidade de uma ação.

Para pensar o problema da corrupção no Brasil é importante fugir de sua interpretação corriqueira, levar em conta as relações complexas, que se estabeleceram ao longo dos anos entre órgãos estatais e grupos privados. Dentre nós, a Constituição nunca chegou a ocupar o lugar que tem na vida política de nações como os Estados Unidos. Embora tenhamos uma rica história constitucional,

a separação entre o público e o privado nem sempre é percebida como um fato derivado das leis fundamentais e nela refletidos. De um lado, grupos ou partidos políticos que chegam ao poder costumam desconhecer o fato de que o aparato constitucional constitui um limite instransponível para suas ações. Agindo como grupo privado, vários atores políticos se comportam como se a vitória nas eleições significasse a posse da totalidade dos poderes do Estado. A confusão entre a esfera do governo e os domínios do Estado conduzem à crença de que a soberania popular, origem das leis em uma democracia, é apenas uma referência ideal, sem correspondência na realidade. Por outro lado, o próprio Estado parece reproduzir seus quadros, como mostrou Faoro, criando um grupo dirigente, que não reconhece limites para suas práticas, além daqueles inerentes às disputas políticas.

Olhando para esse quadro, é possível concluir que no Brasil, se a corrupção é em grande medida o efeito do comportamento ilegal de funcionários públicos, ela é um fenômeno que atinge setores muito mais amplos de nossa sociedade e ameaça romper o equilíbrio constitucional atentando contra alguns de seus princípios fundamentais. Atacar o problema de frente implica retomar o debate sobre as definições entre o público e o privado e pensar numa reforma da legislação que contemple o conjunto das forças políticas, e não apenas os agentes do Estado. Essa ampliação dos horizontes da análise ajuda a ver que a corrupção é um risco para os fundamentos da democracia. Ao preferir os interesses privados aos interesses públicos, mais do que transgredir a lei, atinge-se o núcleo mesmo do Estado: sua Constituição. Uma reforma da legislação terá pois necessariamente que levar em conta a ameaça representada pelos corruptos e o fato de que a corrupção diz respeito à maneira como a sociedade como um todo lida com a coisa pública. O Estado de direito não sobrevive sem que todos os atores envolvidos no processo sejam responsabilizados e sem a afirmação da superioridade do bem público sobre o bem privado. É claro que os crimes cometidos por funcionários e cidadãos devem ser punidos segundo a legislação vigente. Mas, se quisermos levar em conta a natureza verdadeiramente política da corrupção, será preciso prestar atenção a seu nascedouro nas relações promíscuas entre os interesses de agentes particulares e as ações governamentais. Sem uma definição clara das fronteiras entre o público e o privado e a extensão da punição a todos os agentes corruptores, as diversas práticas ilegais, que caracterizam a corrupção no Brasil, serão uma ameaça constante à manutenção do Estado de direito. A idéia dos antigos de que a corrupção dos homens leva à destruição do corpo político serve, assim, como uma indicação dos riscos que corremos, quando abandonamos o marco das leis fundamentais, para gerirmos a vida pública com a lógica imediata das disputas eleitorais.

Referências

ARISTOTE. *La politique*. Paris: J.Vrin, 1982.

BOBBIO, N. *et al*. *Dicionário de Política*. Brasília: EDUNB, 1992, 2 v.

FAORO, R. *Os donos do poder.* Rio de Janeiro: Globo, 2001.

LOCKE, J. *Two treatises of government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Editora Abril, 1979.

PLATÃO. *A República*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press, 1973.

ROUSSEAU, J.J. *O contrato social*. Rio de janeiro: Martins Fontes, 1999.

Voto Obrigatório

Cícero Araújo

O *voto obrigatório* é aquele em que a participação eleitoral não é deixada ao arbítrio do eleitor, mas determinada por lei, que assim prevê sanções no caso de não-cumprimento. Seu oposto é o *voto facultativo*.

Desde sua introdução em países europeus, no final do século 19 — a regra é adotada no Brasil desde 1934 —, o voto obrigatório é objeto de aceso debate, que incide sobre o próprio caráter da participação política num regime democrático. O presente verbete dará um panorama desse debate.

As razões a favor ou contra o voto obrigatório podem ser classificadas em dois tipos: I) razões de princípio, que levam em conta o significado e o estatuto mesmo do ato de votar; e II) razões prudenciais, que consideram os efeitos benéficos ou danosos da obrigatoriedade (ou não) da participação.

I) Os críticos costumam argumentar que, se o voto é um direito, por definição ele não poderia ser obrigatório. Das duas, uma: ou possuímos um direito, caso em que está em nosso poder exercê-lo ou não; ou somos compelidos por lei a fazer algo, e então isso é de fato uma obrigação, não um direito. Porém, grande parte dos defensores do voto obrigatório concebem que o voto é um direito do cidadão, o que seria uma contradição patente.

Há duas respostas distintas a essa objeção conceitual. Pode-se simplesmente deixar de lado a idéia de que o voto é um direito, para passar a vê-lo como um dever do cidadão, passível da compulsão da lei. Nesse caso, faz-se necessária uma linha de argumento para explicar por que não seria um direito. Mas há ainda outro tipo de resposta: pensar num sentido de "direito" compatível com a simultânea idéia de obrigação. O voto

seria, por exemplo, assemelhado ao direito à educação, no qual se faz necessário distinguir "o acesso a" algo, de seu desfrute efetivo. Todo cidadão tem direito de acesso à educação — no sentido de que pode exigi-la do Estado —, mas, uma vez obtido, não está ao arbítrio do favorecido exercê-lo ou não. Tanto que, nos países em que a educação é declarada um direito, ela é também obrigatória para os seus beneficiários. Em outras palavras, um direito e um dever legal ao mesmo tempo.

Mas seria mesmo adequado aproximar o voto à educação? A compulsoriedade da educação está relacionada à tutela que o Estado reivindica sobre sua população mais jovem. Na verdade, o Estado obriga os pais a exercerem sua função de tutores dos filhos; em caso de falha paterna nessa tarefa, o Estado se encarrega de cumpri-la diretamente. A tutela, porém, é dirigida a pessoas que ainda não atingiram a maioridade, isto é, a plena autonomia e responsabilidade por seus atos. Mas essa idéia não se aplica ao voto, que justamente pressupõe a autonomia, não a tutela. Não se concede o voto a quem precisa de tutor. E isso nos remete ao cerne do problema de conceber o voto como uma obrigação legal.

John Stuart Mill, num célebre ensaio sobre o governo representativo, propôs que, em vez de pensá-lo como um direito individual — que pode ser exercido ou não, ou mesmo transferido, ao arbítrio de seu possuidor —, o voto deveria ser considerado o resultado de um ato público de confiança (*trust*), que lançaria a seu receptor certas responsabilidades, a começar o próprio ato de votar.

> O exercício de qualquer função política, seja como um eleitor ou como um representante, é um poder sobre os outros. Aqueles que dizem que o sufrágio não é um ato de confiança, mas um direito, dificilmente aceitarão as conclusões a que sua doutrina conduz. Se é um direito, se pertence ao eleitor em seu próprio benefício, com que base poderíamos culpá-lo por vendê-lo, ou por usá-lo para recomendar a si próprio a quem seja de seu interesse agradar?

Atribuir a alguém um título de eleitor, portanto, não é o mesmo que atribuir-lhe um título de propriedade, mas antes oficiar-lhe a obrigação de fazer jus à confiança nele depositada, que é também um reconhecimento de sua capacidade para contribuir com uma atividade necessariamente concertada. Mais do que da educação, poder-se-ia argumentar, o voto se aproximaria de atividades como o serviço militar: de um tipo de serviço que, ou se realiza coletiva e cooperativamente, ou perde sua eficácia. Como não se trata de tutela, não seria contraditório falar aqui de uma mesma pessoa ter um direito de acesso que, sendo algo distinto de um título de propriedade, é complementado por um dever de exercício. Quanto à transformação desse dever numa obrigação legal, esta poderia ser justificada como uma forma de evitar que uma parte dos cidadãos jogue nas costas dos demais um serviço público. Seria, em suma, um modo de desestimular aquilo que os cientistas políticos costumam chamar de "efeito do carona".

Contudo, há um problema que esse argumento parece não levar em consideração: a qualidade do voto. Num regime democrático, o voto define a qualidade de suas decisões, especialmente no que diz respeito à escolha dos representantes da comunidade. Nesse sentido, querer que todos participem de uma eleição implica supor que o voto de cada participante faz diferença, e, portanto, que cada voto expressa uma decisão independente. É por isso que a quantidade de votos não deve servir de substituto para a sua qualidade. Note-se que, sob essa perspectiva, o direito de sufrágio é incompatível com a obrigação legal, mas não é preciso que o seja com o dever cívico, contanto que pensado em termos morais, e, não, jurídicos. O cidadão tem o direito (legalmente garantido) e também o dever (moral) de votar, mas de votar com sua consciência. Esse é o significado crucial de uma eleição "livre" e daí que tenha de ser formulada em termos de um direito: a livre consciência do eleitor, sua espontaneidade, digamos assim, define a qualidade de seu voto. Mas é exatamente

isso que o instituto da obrigatoriedade parece desprezar. E, ao induzir o voto leviano e alienado, a regra provoca a ampliação de práticas clientelísticas na relação candidato-eleitor, cada lado vendo nela uma oportunidade de troca de favores.

II) As ponderações de princípio, no entanto, não esclarecem toda a questão. Mesmo que argumentos dessa ordem venham a nos fazer pender na direção do voto facultativo, seria imprudente desconsiderar os efeitos, reais ou possíveis, de sua instituição numa sociedade com tais ou quais características. Se desprezamos esse aspecto, uma medida, em tese, bem-intencionada pode revelar-se perversa na prática. Ou, ainda que correta conceitualmente, a depender da estrutura social sobre a qual se ergue, acabe produzindo efeitos danosos que superem muito os benéficos. É esse o ponto em que se fixam certos defensores do voto obrigatório.

Tomemos, por exemplo, os efeitos da participação/abstenção eleitoral sobre a representação política. Há quase um consenso entre os cientistas políticos de que a maior ou menor extensão e variedade dessa participação tem seus reflexos no comportamento dos representantes. Quanto mais um determinado grupo social é alijado do voto, menor a chance de encontrar agências políticas dispostas a fazer ecoar suas queixas ou defender seus interesses. Já o simples fato de um representante saber que essa participação existe, altera seu modo de proceder na arena pública. De modo que uma participação eleitoral diferenciada de grupos sociais causa efeitos distintos na atuação dos governantes. Quem participa menos recebe menos atenção.

É isso que parece ocorrer quando o voto torna-se facultativo. Grupos marginalizados da sociedade — marcados desfavoravelmente pela escolaridade, pela distribuição de renda ou pelo preconceito racial — tendem a participar menos das eleições. Seu próprio alijamento social os torna mais descrentes das instituições políticas, logo, menos estimulados a votar. Não votando, contudo, esses grupos acabam reforçando sua marginalização social, pelas razões expostas acima. O voto obrigatório seria então uma política de Estado que, mesmo não eliminando a desigualdade política derivada da estrutura social, pelo menos a atenuaria. E isso já compensaria as desvantagens da própria compulsoriedade. De fato, a série histórica de eleições nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo, revela uma menor proporção de comparecimento eleitoral da população negra em relação à branca. No Brasil, uma pesquisa de opinião recente indica que as faixas de menor escolaridade compareceriam menos do que as de maior escolaridade, se lhes fosse dada a opção de não votar. O caso dos Estados Unidos, especialmente, é um alerta para o perigo de que a defesa do voto facultativo se torne um álibi para justificar o descompromisso deliberado para com as camadas mais preteridas da sociedade.

Quanto aos efeitos da abstenção sobre as decisões de governo, em especial as políticas públicas, os dados empíricos não são claros. Mesmo com informações inconclusivas, há quem pondere, tendo em conta, por exemplo, a história do desempenho de Estados como o brasileiro para diminuir as desigualdades sociais — mesmo em tempos de democracia, mas com voto obrigatório —, que o impacto de um comparecimento eleitoral amplo e variado é nulo ou irrelevante. Os porta-vozes dessa opinião até sugerem que, no fundo, os grupos marginalizados têm um motivo bem razoável para se abster ou desejar se abster: a percepção, geralmente confirmada, de que seu voto faz pouca diferença. Não votar seria, portanto, um sinal de protesto.

Mas se é um protesto contra as práticas da representação política, por que não votar em branco ou nulo, em vez de se abster? Essa pergunta remete à relação entre o comparecimento eleitoral e o grau de compromisso dos cidadãos com a sustentação de um regime democrático. Será que esse compromisso deve depender exclusivamente do desempenho satisfatório dos representantes?

Suas falhas, ainda que graves, deveriam levar à rejeição do próprio regime político? Após uma experiência recente e dolorosa de ditadura militar, essa é uma questão inquietante para muitos brasileiros sinceramente preocupados em preservar do esvaziamento uma democracia frágil e ainda em construção. É certo que a rejeição da representação política corrente não implica a condenação do regime democrático em si, diferença que poderia ser muito bem marcada pelo comparecimento com voto nulo ou em branco. Porém, boa parte do eleitorado potencial não a percebe, o que acaba facilitando o caminho da abstenção.

O voto obrigatório, por sua vez, não parece ser capaz de corrigir essa deficiência, na medida em que seja fator de participação pouco refletida. Retornamos então ao ponto crucial: a quantidade não substitui a qualidade. O compromisso com o regime não é função de números expressivos de comparecimento que se possam apresentar no final de um pleito — como faziam os governos socialistas autoritários do Leste Europeu —, mas do engajamento consciente e deliberado na sua sustentação.

Assim, desde que os efeitos da participação/abstenção são bastante incertos, tanto os defensores quanto os críticos do voto obrigatório não teriam motivos para se entrincheirar tão rigidamente em suas posições. Já as visões de princípio, embora muito importantes para iluminar o caminho da discussão, não deveriam permanecer imunes às conseqüências práticas da adoção de uma norma institucional, que certamente variam de acordo com o contexto, social ou histórico, por mais inconclusivas que sejam as pesquisas empíricas sobre como elas variam. No fim das contas, ambos os lados têm de reconhecer que a definição institucional do caráter do voto não substitui a necessidade de esclarecer a cidadania, através dos partidos, dos meios de comunicação e do próprio sistema educacional, a respeito do que está em jogo nesse gesto aparentemente simples, mas tão emblemático da disposição cívica das nações democráticas.

Referências

BENEVIDES, M. V.; VANUCCHI, P. ; KERCHE, F. (Org.). 2003. *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

DAHL, R. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

ELKINS, Z. 2000. Quem iria votar? Conhecendo as conseqüências do voto obrigatório no Brasil. *Opinião Pública*, VI(1): 109-136.

HERRMANN DE OLIVEIRA, L. H. 1999. Voto obrigatório e eqüidade: um estudo de caso. *São Paulo em Perspectiva,* 13(4): 144-152.

KAHN, T. 1992. *O voto obrigatório*. Dissertação (Mestrado) – FFLCH-USP, São Paulo. Mimeografado.

FIGUEIREDO, M. 1990. O voto obrigatório (comportamento do eleitor brasileiro). *Textos Idesp,* n. 36. São Paulo: Idesp.

LIPSET, M. (Org.). 1995. *The Encyclopedia of Democracy*. Londres: Routledge.

PORTO, W. C. 2000. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora da UnB.

STUART MILL, J. 1980. Considerações sobre o governo representativo. Brasília: Editora da UnB.

CPIs e Investigação Política

Fábio Wanderley Reis

As informações sobre as origens das comissões parlamentares de inquérito são variadas e desencontradas. Há mesmo interpretações que as fazem remontar à própria conquista normanda da Inglaterra. Mais usualmente, porém, elas são ligadas aos desdobramentos da Revolução Gloriosa de 1688 e do desenvolvimento do parlamentarismo naquele país, apesar de que gradualmente a indicação de comissões especiais tenha então sido substituída pela atuação do próprio Gabinete na realização das investigações sobre eventuais desvios de conduta em assuntos governamentais. Na primeira metade do século 19 as comissões parlamentares de inquérito se estabelecem mais nitidamente na tradição britânica, com seu papel decaindo em seguida até a implantação, em 1921, dos Tribunais de Inquérito, destinados a funcionar em bases mais permanentes e menos sensíveis ao facciosismo ou partidarismo político.

Mas é nos Estados Unidos que as comissões parlamentares de inquérito mais se desenvolvem. Isso pode ser visto como decorrência da importância adquirida pelo recurso a comissões, em geral, no Congresso estadunidense, a qual, por sua vez, pode ser vinculada à peculiar dinâmica partidária do país. Girando em torno de partidos correspondentes ao que Maurice Duverger designou como "partidos de quadros" (de coesão precária e funcionamento praticamente restrito ao próprio Parlamento ou Congresso, a não ser nos momentos eleitorais), essa dinâmica tende a favorecer a operação de comissões suprapartidárias, em contraste com o efeito produzido no âmbito parlamentar pelo longo predomínio, em diferentes países da Europa, de partidos coesos e disciplinados, de orientação ideológica mais marcada e mais próximos ao modelo dos "partidos de

massas" de Duverger. Seja como for, as constituições de vários estados norte-americanos já contemplavam, desde a independência, o mecanismo das comissões parlamentares de inquérito, e elas continuam a ter papel destacado, tanto no âmbito estadual, quanto no federal. A influência da experiência dos Estados Unidos foi certamente a de maior importância para a introdução do mecanismo das comissões parlamentares de inquérito no Brasil. Mas elas são também importantes em vários outros países, podendo-se citar Alemanha, Grécia, Irlanda e Austrália como exemplos de relevo.

Um conveniente resumo do status das comissões parlamentares de inquérito nas sucessivas constituições brasileiras é fornecido por Sérgio Resende de Barros em texto recente (Barros, 2006). Ausentes das duas primeiras constituições, as de 1824 e 1891, elas vão aparecer pela primeira vez na constituição de 1934, que previa a CPI em seu artigo 36. A CPI era aí restrita, porém, à Câmara dos Deputados, enquanto o poder para criar comissões de inquérito estava restrito, no Senado, à parte dele que funcionava durante o recesso parlamentar, a "Seção Permanente". Omitido, naturalmente, na Constituição de 1937, imposta por Getúlio Vargas, o instrumento da CPI retorna na Constituição de 1946, sendo previsto para ambas as Casas legislativas. Já a Constituição de 1967, no artigo 39, prevê a CPI mista de deputados e senadores, além da CPI de cada Casa, introduzindo, ainda, a exigência de prazo certo para o funcionamento da CPI, ademais de reafirmar a exigência de que ela tenha "fato determinado" como seu objeto, que já vinha desde a Constituição de 1934.

A Constituição em vigor, promulgada em 1988, dispõe sobre comissões parlamentares de inquérito no parágrafo 3 do artigo 58, relativo a comissões permanentes e temporárias do Congresso Nacional. Diz o parágrafo 3:

> As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

A avaliação a ser feita do instrumento representado pelas comissões parlamentares de inquérito e do papel que têm cumprido na vida política brasileira é equívoca. Em princípio, elas certamente podem trazer contribuições positivas e importantes na exposição pública de conduta imprópria em áreas variadas e no seu eventual esclarecimento. Contudo, dada precisamente a publicidade que tende a cercá-las, e que é afim às próprias razões de que existam, a atuação das CPIs se vê exposta também às complicações e dificuldades que, do ponto de vista do ideal democrático, envolvem a operação da "opinião pública" e as relações entre maiorias e minorias.

Assim, as comissões parlamentares de inquérito são com freqüência, como sugerido acima, objeto de partidarização e facciosismo excessivos, com conseqüências negativas. Esse aspecto de facciosismo pode ser ligado, na atualidade brasileira, ao próprio dispositivo do artigo 58 da Constituição que estende às comissões, incluídas as CPIs, o princípio da proporcionalidade na representação dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa legislativa. Embora o dispositivo possa, sem dúvida, pretender justificar-se em termos democráticos, sua vigência redunda em que os partidos ou blocos majoritários possam, com freqüência, estabelecer ou bloquear a instalação de CPIs, ou condicionar fortemente o seu funcionamento uma vez implantadas.

A justificação democrática do dispositivo remete à importância da regra da maioria como meio, que parece natural ou mesmo inevitável, de traduzir em termos operacionais a idéia da vontade da coletividade, seja qual for a escala em que esta se defina. Mas os problemas se introduzem se temos em conta, com referência à coletividade política abrangente, o contraste entre o modelo da democracia direta, que tende a consagrar

sem mais a vontade da maioria em cada momento, e o modelo da democracia constitucional, empenhado na construção institucional complexa em que regras básicas limitam o peso das maiorias cambiantes (e da maioria suposta, a difusa "opinião pública") e tornam possível garantir os direitos liberais e civis, incluídos os direitos das minorias (como se sabe, a idéia dos direitos civis não existia, por exemplo, na Atenas clássica, o grande exemplo de democracia direta). Ora, as democracias modernas, incluída a brasileira, são, com boas razões, democracias constitucionais e representativas (com os partidos políticos cumprindo papel indispensável no processo de representação), ainda que haja experimentação mais ou menos intensa com mecanismos de democracia direta em diferentes casos — experimentação que se vê cercada tanto de aspectos positivos e promissores quanto de conseqüências problemáticas. Por outro lado, elas são também democracias em que a "opinião pública" se faz sentir fortemente e de modo peculiar, tendo em vista a importância, a diversidade e o dinamismo crescente dos meios de comunicação de massas.

Tudo isso traz dificuldades à avaliação das comissões parlamentares de inquérito. Alguns pretendem ligar a atuação das CPIs justamente ao fato — seja como causa ou como efeito — de que haja "clamor público" a respeito de determinados assuntos ou problemas, clamor este que é mesmo visto como um fator de legitimação delas, particularmente no caso de certos desdobramentos especiais, como o do impeachment de governantes. Mas não cabe ignorar a tensão sugerida entre o clamor público (ou a "opinião pública") e os princípios que a democracia constitucional e representativa consagra. A pressão em favor da unanimidade e a tendência a suprimir a divergência que se podem apontar na dinâmica da opinião pública são, na verdade, traços que, juntamente com pressões de outro tipo, não só dificultam a manifestação das preferências *privadas* e *autênticas* dos próprios cidadãos e eleitores: elas são obstáculos, igualmente, à livre deliberação pelo representante ou parlamentar no exercício de suas funções, incluindo o trabalho das comissões parlamentares de inquérito. Se ninguém questiona que o voto secreto seja uma conquista democrática quando se trata do cidadão em seu papel de eleitor, pretender algo distinto com respeito às decisões no âmbito parlamentar redundaria em defender o chamado "mandato imperativo", em que o parlamentar simplesmente faria o que quisessem os eleitores em cada momento e cuja impropriedade nas condições da democracia constitucional e representativa é evidente — ainda que ponhamos de lado a diversidade de pressões a que pode estar sujeito o parlamentar e as dificuldades adicionais que vêm daí. Mas os embaraços envolvidos nesses temas complicados (vejam-se, por exemplo, Elster; Slagstad, 1993; Kuran, 1995) contaminam também, naturalmente, o próprio recurso à regra da maioria e à proporcionalidade partidária no que se refere à implantação e ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, transformando-as em instrumento sempre disponível — e fatalmente espúrio, em algum grau — para atores de motivação politicamente míope ou miúda.

A experiência com as comissões parlamentares de inquérito na história política mais ou menos recente do país respalda a ambivalência em sua avaliação. Tomemos, para começar, um exemplo relativo às turbulências do período democrático de 1945 a 1964. Temos, em abril de 1953, a instalação, sob o controle da oposicionista União Democrática Nacional (UDN) e a inspiração da campanha sem tréguas empreendida contra o governo constitucional de Getúlio Vargas por Carlos Lacerda, deputado e dono do jornal *Tribuna da Imprensa*, da CPI destinada a apurar o suposto favorecimento financeiro que teria sido prestado ilicitamente pelo governo ao jornal *Última Hora*, de Samuel Wainer, que competia com a *Tribuna* e atacava Lacerda ferozmente. Embora nada se tenha provado sobre o envolvimento do governo, inviabilizando-se uma eventual proposta de impeachment, o fato é que a CPI foi um fator saliente do tumulto político que culminou no suicídio de Vargas em agosto do

ano seguinte. E o episódio tem o interesse de permitir salientar de forma singularmente dramática o caráter problemático do recurso à opinião pública, com suas idas e vindas: qual, na conjuntura, a "verdadeira" opinião pública, a que vociferava com Lacerda e a UDN ou a que se viu mobilizada em seguida, com a comoção popular causada pela morte do presidente?

Mais recentemente, há vários exemplos de CPIs cuja atuação pode ser apreciada de maneira positiva, embora a ligação entre a maior ou menor legitimidade de suas decisões e o "clamor público" ocorrido em torno delas não seja menos problemática. Tivemos a CPI de Paulo César Farias, tesoureiro da campanha de Fernando Collor à Presidência, que se dedicou a apurar denúncias de corrupção e resultou, em 1992, no impeachment do presidente, que, em seu ineditismo, redunda em claro reforço do quadro institucional ao fazer-se sem tropelias ou violências extralegais. Na esteira desses acontecimentos, e com desdobramentos institucionais que devem igualmente ser vistos com bons olhos, tivemos em 1993 a CPI do Orçamento, em que a Câmara foi levada a "cortar na própria carne", como se ressaltou então, com a cassação de vários deputados — os quais incluíam, porém, o deputado Ibsen Pinheiro, posteriormente inocentado pela Justiça. Levantamento realizado por Bertha Maakaroun em matéria recente no jornal *Estado de Minas* (Maakaroun, 2006.) vê com grandes reservas os ganhos obtidos com as 125 CPIs criadas no Congresso Nacional nos últimos 22 anos: não só são poucas as punições efetivas de culpados, mas são também grandemente escassos os avanços legais resultantes de suas recomendações. E os problemas acarretados pelo facciosismo partidário continuam a mostrar-se claramente em vários casos: destaquem-se a CPI do Banestado, levada a sequer produzir um relatório final em conseqüência do enfrentamento partidário entre o presidente e o relator (apesar da gravidade das denúncias contidas em material recebido do Ministério Público sobre os bilhões de reais em contas de servidores públicos no exterior); e a CPI dos Bingos, conduzida no Senado, na qual o controle exercido pela oposição ao governo Lula tem permitido que assuma a feição de "CPI do fim do mundo", como tem sido chamada na imprensa, com atuação legalmente questionável. Mas há, na direção contrária, o contra-exemplo de outra CPI recente, a CPI dos Correios, que inegavelmente ajudou a lançar luz sobre os desmandos do PT quanto à compra de apoio no Congresso, não obstante o governo ter supostamente seu controle "total", como registrava a imprensa em meados de junho de 2005.

Uma indagação final sobre os matizes na ligação entre CPIs e "opinião pública". Ela é sugerida, entre outras coisas, pelos dados sobre o persistente apoio popular a Lula que as pesquisas apontam, apesar da derrocada petista de 2005: a continuada exposição pública das refregas que têm as CPIs como cenário não concorrerá para a intensificação do desgaste da atividade política como tal, com conseqüências, ao cabo, certamente negativas?

Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares.* 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

BARROS, Sérgio Resende de. *A CPI como instrumento de apuração da corrupção*. Disponível em: <www.raul.pro.br/artigos/cpi.htm>. Acesso em: 13 maio 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Voto aberto e prestação de contas. *Folha de S.Paulo*, 02 de maio de 2006, p. 3.

DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Verbete "Lacerda, Carlos". CPDOC/FGV. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2684_1.asp>. Acesso em: 12 maio 2006.

ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Ed.). *Constitutionalism and democracy*. Nova York: Cambridge University Press, 1993.

KURAN, Timur. *Private truths, public lies:* the social consequences of preference falsification. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

MAAKAROUN, Bertha. Muita política e pouco resultado. *Estado de Minas*, p. 1, 3-6, 5 mar. 2006.

REIS, Fábio W. Voto secreto, opinião pública e democracia. *Folha de S.Paulo*, p. 3, 26 abr. 2006.

REIS, Fábio W. Constitucionalismo e opinião pública. *Folha de S.Paulo*, p. 3, 11 maio 2006.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

2

Participação e Opinião Pública

Iniciativa Popular

Sonia Fleury

Iniciativa popular designa, em termos genéricos, diferentes maneiras de participação popular no exercício dos poderes Legislativo e Executivo — incluindo o plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamento participativo, conselhos — em termos estritos, ou iniciativa popular legislativa, o poder de acesso de um grupo de cidadãos na elaboração de um Projeto de Lei, cumpridos certos pressupostos legais, a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo.

Trata-se, em ambos os casos, da conjugação de mecanismos de democracia representativa com instrumentos de democracia direta ou de participação popular. No Brasil, como em outros países, a soberania popular se exerce, primordialmente, por meio da representação da cidadania obtida através de eleições de seus representantes no Poder Legislativo e no Poder Executivo. No entanto, cada vez mais, tornam-se presentes mecanismos de participação popular que demonstram a possibilidade e a necessidade de convivência da democracia representativa com a democracia participativa. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 consagra ambas modalidades de exercício da soberania no artigo primeiro, parágrafo único, onde se lê: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

Os cinco mecanismos de participação popular mais conhecidos e utilizados no mundo são o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall*, e o veto popular. No Brasil, apenas os três primeiros foram inscritos no artigo 14 da CF/88:

> A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
>
> I – plebiscito;
> II – referendo;
> III – iniciativa popular.

A trajetória da inscrição da participação popular nos marcos legais no Brasil tem sido mais retórica que efetiva, só mesmo representando um novo patamar de exercício da democracia a partir da CF/88.

Benevides (1991) historia a participação popular nas Constituições brasileiras desde a existência do princípio da revogação dos mandatos de representantes no Império, em relação à possibilidade de perda de mandato dos eleitos para o Conselho de Procuradores do Estado. No entanto, este instituto previsto em 1822, durou apenas um ano. Também menciona a ação popular na Constituição de 1824, que previa a responsabilização penal dos juízes de direito e dos oficiais de justiça em casos de suborno, peita, peculato e concussão. No entanto, recorre à interpretação do historiador Francisco Iglesias para analisar esta iniciativa como uma forma de disfarçar a outorga da Constituição de 1824.

A Constituição Federal de 1891 não continha instrumentos de democracia semidireta, embora as primeiras constituições republicanas de alguns estados da Federação, como a de São Paulo, admitiam não só a revogação dos mandatos legislativos como também o veto popular, ou seja, a anulação das deliberações das autoridades municipais mediante proposta de um certo número de eleitores. Já as constituições republicanas dos estados do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina, também introduziram o princípio do *recall* , isto é, o poder do eleitorado para cassar o mandato de seus representantes.

Enquanto a Constituição Federal de 1934 não acolheu os mecanismos de democracia semidireta, apenas introduzindo a inovação da representação classista, a Carta Outorgada de 1937 estabelecia quatro modalidades de plebiscito, relativas à alteração da divisão territorial, atribuição de poderes legislativos ao Conselho de Economia Nacional, aprovação de eventual emenda ou projeto de alteração da Constituição e, finalmente, rezava que o próprio texto constitucional deveria ser submetido a plebiscito, o que jamais ocorreu.

O período democrático que se inaugura em 1945 e se consubstancia na Constituição de 1946 privilegiou a opção por uma democracia representativa sem participação popular, vistas como concorrentes, sendo que apenas o plebiscito foi previsto para os casos de alteração da divisão territorial. Por essa razão, o plebiscito que ocorreu em 1963, foi, por muitos, considerado sem respaldo jurídico. O clima político conturbado pela renúncia do presidente Jânio Quadros e a edição de Emenda Constitucional (nº 4 de 1961), alterando o sistema de governo com a instauração do parlamentarismo, propiciaram a convocação do plebiscito no qual a população aprovou, mais do que tudo, a retomada dos poderes pelo presidente João Goulart.

A atmosfera hostil à democracia presente na confecção da Constituição de 1967 e da Emenda nº 1 de 1969 não permitiu avanços em relação à participação popular, apenas acrescentando a consulta prévia à população para a criação de municípios. A explosão da participação popular como tema de debates e como prática política vem a ocorrer com a redemocratização e a mobilização e a organização da sociedade civil em torno das grandes campanhas políticas como as Diretas Já em 1985 e as lutas por uma Assembléia Nacional Constituinte – ANC exclusiva e soberana. Apesar das derrotas sofridas em relação às duas propostas, com a instalação da ANC congressual em 1987, há uma intensa campanha pelo direito de apresentação de emendas populares que termina vitoriosa.

O regimento da ANC garantiu o direito à emenda popular, (artigo 24) além da possibilidade de apresentação de sugestões e de audiências públicas nas comissões temáticas. As organizações da sociedade civil participaram ativamente do processo constituinte fazendo uso destes instrumentos,[1] levando os constituintes a tomarem contato

com a efervescência dos movimentos sociais e com suas propostas de institucionalização da participação popular.

Os argumentos em defesa da participação popular são resumidos por Sgarbi e Assad (2006):

> 1- a democracia semidireta ou participativa é um processo permanente de educação para a cidadania ativa;
> 2- o regime democrático é fortalecido com a cobrança e o controle da população;
> 3- corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública;
> 4- os pequenos partidos, apoiados pela opinião pública, são fortalecidos;
> 5- no âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito;
> 6- criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades;
> 7- fonte de legitimação e recuperação da esfera política, podendo evitar cisões.

As críticas em relação à democracia participativa estão baseadas na idéia de que ela restringiria a própria existência do regime democrático, ao solapar a legitimidade dos representantes eleitos, além de ser passível de manipulação da população pelo governante, fortalecendo, assim, sua autoridade em situações de conflito com o Legislativo.

Em termos históricos encontramos evidências que comprovam a veracidade de argumentos tanto favoráveis quanto desfavoráveis à democracia participativa: enquanto na Suíça a participação popular tem sido importante fator de fortalecimento dos pequenos partidos ou blocos partidários contribuindo para superação de impasses, favorecendo a negociação e, assim, aproximando governo e opinião pública, a França viveu a experiência traumática de utilizar a participação popular exclusivamente como meio de fortalecer o poder pessoal do governante (Napoleão e De Gaulle).

A experiência brasileira recente é rica em inovações em relação à combinação de democracia representativa e participativa, embora ainda resista em relação à regulamentação das formas de participação.

Em primeiro lugar, resta lembrar que na votação em primeiro turno da Constituição, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, também foi incluído o veto popular, que, no entanto, terminou sendo eliminado no segundo turno da votação. O veto popular pode ser entendido como um referendo revocatório, pois estabelece as condições nas quais a população pode derrubar uma legislação já aprovada pelo Congresso. A ausência do veto popular e do instrumento do *recall* — que garante à população o direito de cassar um representante eleito que não atua da forma prevista — tem sido denunciada como restrições à soberania popular. Com o aumento do descrédito em relação ao comportamento de parlamentares, identificados como sendo movidos por interesses muito distantes do interesse público, cresce na sociedade civil organizada a demanda pela introdução destes instrumentos que poderiam coibir práticas legislativas escusas. Dentro da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia,[2] os senadores Pedro Simon e Eduardo Suplicy lideram uma proposta de emenda constitucional que institui a revogação de mandatos eletivos no Executivo e nas diversas Casas Legislativas.

Em relação aos instrumentos incluídos na CF/88 — o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular — são muitas as dificuldades para implementá-los de forma mais rotineira no exercício da democracia, em função das várias lacunas no texto constitucional, da demora em promulgar uma legislação infraconstitucional que regulasse estas práticas e, finalmente, da ausência de uma cultura cívica amplamente disseminada entre a população.

A legislação que regulamentou os instrumentos constitucionais de participação popular tardou uma década a ser promulgada (Lei 9.709 de 18/11/1998), sendo que praticamente repetiu o que estava no texto constitucional.

O plebiscito é utilizado como uma forma de consulta sobre qualquer questão de interesse público,[3] não tendo feição normativa, mas servindo para se avaliar a repercussão de uma medida futura a ser tomada. Já o referendo é um instrumento concernente a

ato normativo, de nível constitucional ou infraconstitucional, podendo anteceder ou não à feitura da norma, com caráter necessariamente vinculativo.

Enquanto a doutrina clássica considera que no referendo consultivo, o qual antecede a qualquer lei ou ato normativo, não há garantia de que as autoridades irão acatar a manifestação popular, a opinião atual mais corrente é que os referendos devem ter sempre caráter vinculante, caso contrário, seriam plebiscitos (Benevides, 1991).

Outra polêmica diz respeito à convocação de plebiscitos e referendos, já que a Lei 9.709/98, ao regulamentar estes instrumentos, determinou que em ambos os casos, apenas o Congresso Nacional (mínimo de 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado) poderá fazê-lo. Enquanto na CF/88 (artigo 49, XV) o legislador dita que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito, na legislação infraconstitucional o termo utilizado, em ambos os casos é convocar. Esta alteração é substancial, na medida em que fica assim vetada a possibilidade de que o povo solicite a realização de plebiscitos e referendos, pois esta decisão é uma prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional.

Sobre este tema, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 4.718/2004 de autoria do jurista Fábio Konder Comparato, como parte da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia. O projeto pretende resgatar o princípio constitucional da soberania popular, ao permitir que plebiscitos e referendos sejam convocados seja por iniciativa popular (1% do eleitorado), seja por iniciativa de um terço dos membros de uma das Casas do Congresso.

Além disso, o projeto prevê a extensão do referendo às emendas constitucionais e aos tratados e outros acordos internacionais, bem como a obrigatoriedade de referendo sobre matérias eleitorais. Tais projetos deverão ter prioridade em sua tramitação e a revogação ou alteração de uma lei oriunda de iniciativa popular só poderá ocorrer se submetida a referendo popular.

Este projeto pretende ampliar a participação popular nos termos previstos na CF/88, além de preencher as lacunas na legislação atual. São elas: subjetividade embutida na definição do que são temas de relevância nacional; caráter não vinculativo das decisões submetidas à decisão popular; indefinição do âmbito da participação popular; ausência de procedimentos que garantam a prioridade na tramitação e na aprovação de iniciativas populares legislativas.

Em 1993 ocorreu o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, vencendo a forma de governo republicana e o sistema de governo presidencialista. Já em 2005 houve o primeiro referendo, previsto no Estatuto do Desarmamento, no qual a população rejeitou a proibição de comercialização de armas de fogo.

A iniciativa popular legislativa foi inscrita na CF/88 (artigo 61, parágrafo 2º.) e regulada pela Lei 9.709/98, estabelecendo que ela pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de Projeto de Lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado, distribuído em pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.

Estas condições são consideradas por muitos como altamente restritivas, já que requerem um elevado percentual de participação em uma sociedade que, em muitos lugares, carece de informações, educação e cultura cívica. Além disso, não existe regulamentação sobre a tramitação, sobre a obrigação de o Congresso votar estas matérias e prazos para sua regulamentação. A legislação em vigor também não esclarece se a Presidência poderá exercer seu poder de veto.

Mesmo assim, a partir de uma situação de comoção desencadeada pela tragédia que acometeu a escritora Glória Perez e, com o apoio da mídia, foi promulgada lei de iniciativa popular (Lei 8.930/94) que ampliou o rol dos crimes hediondos inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia. Outro Projeto de Lei de iniciativa popular contra a corrupção eleitoral foi aprovado (Lei 9.840/99) a partir de intensa mobilização da sociedade civil, dando maiores condições à Justiça Eleitoral para coibir a compra de votos.

A principal polêmica[4] em relação ao uso da iniciativa popular diz respeito à impossibilidade atual de que seja usado para propor ao Congresso Nacional emenda à Constituição Federal, embora algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais assegurem este direito à população.

As lacunas apontadas não têm sido, entretanto, impeditivas da participação popular, mesmo no caso em que a proposta de iniciativa popular esbarrou em um quesito de constitucionalidade, por conter disposições que afrontaram prerrogativas exclusivas do Presidente. É o caso de lei de iniciativa popular, de 2005, com proposta de criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular, do Fundo Nacional de Habitação e de seu Conselho Gestor. Foi vitorioso o entendimento de que o projeto originado de iniciativa popular constituiria exceção ao princípio da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sendo o projeto sancionado pelo Presidente da República.

Este caso se assemelha à experiência de implantação dos Orçamentos Participativos – OP em diferentes municípios brasileiros, nos quais o Poder Executivo abre mão de sua prerrogativa de formular a lei orçamentária de forma exclusiva e convoca a população para, dentro de critérios e regras previamente acordados, participar na formulação e acompanhamento de sua execução. O caráter vinculativo da decisão não é estabelecido legalmente, mas por meio de um compromisso moral dos governantes do Executivo e da pressão inerente a este mecanismo, para a aprovação do Legislativo.

Além desta inovação no sentido do estabelecimento de mecanismos de co-gestão social, muitas outras modalidades foram introduzidas a partir da CF/88 e da legislação infraconstitucional, no campo das políticas públicas, onde governo e membros da sociedade civil participam conjuntamente do processo de sua formulação, controle e acompanhamento da execução. Tendo como parâmetro a criação do SUS – Sistema Único de Saúde, desenhou-se, a partir da CF/88, um novo padrão de políticas sociais nas quais foram assegurados mecanismos de participação da população em todos os níveis governamentais, por meio das instâncias colegiadas de co-gestão (Conselhos) e do mecanismo ascendente de formação da política (Conferências).

Estas experiências têm se expandido para outros setores de políticas públicas e, mais recentemente, passaram a incluir a participação popular na discussão do PPA– Plano Plurianual 2004-2007 e no debate das políticas econômicas com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Fleury, 2006).

Notas

1 Foram apresentadas 160 emendas subscritas por 12 milhões de eleitores em temas diversos.

2 Lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil, com o apoio da CNBB e do MST.

3 No caso de criação de territórios ou sua transformação em Estado, bem como na criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, a CF/88 exige a realização de plebiscitos (artigo 18, parágrafos 2º e 3º).

4 Não há proibição expressa sobre o assunto na CF/88 nem na Lei 9.907/98, mas ambas mencionam apenas projetos de lei de iniciativa popular.

Referências

BENEVIDES, Maria Vitoria de Mesquita. *A cidadania ativa* – referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: _____. *Estado e gestão pública* – visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SGARBI, Adrian; ASSAD, Chistianne C. *Democracia semidireta no Brasil, plebiscito, referendo, iniciativa popular legislativa*. Teor comunicativo e procedimento. Disponível em: <www.puc-rio.br/direito/revista/online/rev05_adrian.html>. Acesso em: 19 abr. 2006.

Plebiscito e *Referendum*

Cláudia Feres Faria

Uma vez que a representação política, embora indispensável, mostra-se insuficiente como mecanismo de expressão da vontade popular nas sociedades complexas, formas institucionais adicionais de expressão dessa vontade são bem vistas, tanto do ponto de vista teórico quanto prático. É neste sentido que o *referendo* e o *plebiscito* abrem novas oportunidades para a participação e a deliberação direta dos cidadãos em questões concernentes à elaboração e à revisão de leis, à implementação de políticas públicas e ao controle dos atos dos representantes no Legislativo e no Executivo. Não obstante, como veremos a seguir, a utilização destes institutos varia de conjuntura para conjuntura e de constituição para constituição.

Origens etimológicas dos termos

Plebiscito – Latim: *plebiscitum* – *plebis*: povo comum e *scitum*: decreto. Expressão da vontade do povo sobre questões políticas por votação direta. Na antiga Roma, significava uma lei implementada por uma assembléia do povo, presidida por um tribuno ou outro magistrado plebeu, independentemente do Senado (*Webster's New Twentieth Century Dictionary*, 1979).

Referendo – Latim: *referendum*. Submissão da lei, proposta ou em vigor, ao voto direto do povo; direito do povo de votar diretamente esta lei (*Webster's New Twentieth Century Dictionary*, 1979).

Diferença conceitual entre plebiscito e referendo

Uma clara distinção conceitual entre os dois institutos é motivo de controvérsia tanto no meio político quanto jurídico. Segundo Benevides (1991, 2003), os termos padecem de uma "ambigüidade semântica". Gemma (1991), por exemplo, mostra que existem aqueles que defendem a existência do plebiscito quando o povo delibera sobre um assunto sem ato prévio dos órgãos estatais, cuja presença caracterizaria o referendo. Outros afirmam que o plebiscito existe quando o povo se pronuncia sobre determinados fatos ou acontecimentos (como, por exemplo, sobre a escolha de formas de governo) e não sobre atos normativos, e existem ainda aqueles que apresentam o plebiscito como a escolha de um homem, enquanto o referendo diz respeito a um problema (p. 927).

Sentido moderno dos termos

Plebiscito – trata-se, de um modo geral, de uma consulta prévia à população sobre questões de interesse coletivo.

Referendo – votação popular sobre objetos de disciplina constitucional e que ocorre com maior regularidade, podendo ser facultativo ou obrigatório (Gemma, 1991).

A regularidade ou não das questões submetidas à consulta popular não é, para Benevides (1991, 2003), necessariamente um critério distintivo, aparecendo de formas diferenciadas em várias Constituições. O que distingue os dois termos é, segundo esta autora, "a natureza da questão que motiva a consulta popular" — se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política — e "o momento de convocação".

Quanto à natureza da questão em causa: o plebiscito diz respeito a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente à ordem normativa, incluindo aí políticas governamentais. O referendo concerne unicamente a normas legais e constitucionais (Benevides, 1991, p. 40).

Quanto ao momento da convocação: o plebiscito consiste em uma manifestação popular sobre medidas *futuras,* referentes ou não às normas jurídicas. O referendo é sempre convocado depois da edição de atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor (*idem*).

Exemplos de experiências contemporâneas

A Suíça é um dos países que mais utilizam o referendo, mas o encontramos também nas Constituições de vários outros países, como Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Inglaterra, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Suécia e alguns países da África de expressão francesa. Nos EUA, o referendo estadual existe em quase todos os estados. Na América do Sul, temos na Bolívia, Chile, Colômbia, Uruguai, Equador, Guatemala, Panamá, Venezuela, Peru, Paraguai, Panamá e Brasil. O referendo está presente também na maioria das Constituições dos países do Leste Europeu.

O conteúdo e o tipo de referendo variam conforme a conjuntura e a Constituição. Assim é que o referendo pode ser utilizado para ratificar uma nova constituição, como na Rússia em 1993 e na Polônia em 1997, ou para ratificar revisões constitucionais, como prevê a Constituição espanhola (Silva, 2005, p. 192).

Existem ainda *tipos distintos de referendos,* como o Referendo Constituinte (relativo à aprovação de uma Constituição), Constitucional (relativo à revisão da Constituição), Legislativo ou Administrativo (concernente às leis ou atos administrativos), Vinculantes ou Consultivos (relativos ao compromisso das autoridades com o resultado das consultas), Obrigatórios ou Facultativos (relativos à necessidade ou não da convocação), Constitutivo ou Revocatório (relativo a uma norma que passa ou deixa de existir) e/ou aqueles referentes à eficácia territorial (Gemma, 1991; Benevides, 1991).

Em que pese a existência dessa variedade de tipos, Silva (2005) chama atenção para algo que os une a todos: o fato de o referendo ser um *direito político*. Segundo a autora, "o que permite reunir todas essas modalidades de referendo sob o mesmo nome é que todas elas, exceto o referendo consultivo, constituem um modo de associar a vontade do povo a um ato normativo, de tal sorte que essa vontade seja imprescindível para a existência do ato" (p. 195). Daí a *importância destes institutos* enquanto expressões adicionais da soberania popular. Por meio deles, nos afirma a autora, os cidadãos tornam-se menos dependentes da vontade dos representantes, podendo expressar diretamente suas vontades (p. 196).

Esta importância foi relativamente obscurecida em função de episódios históricos, como os plebiscitos napoleônicos (1799, 1850), aquele convocado por Hitler em 1938, entre outros, através dos quais as técnicas plebiscitárias foram utilizadas para instituir e/ou manter governos despóticos. O temor à instituição de governos totalitários com base no apelo popular fez com que o termo assumisse um sentido pejorativo e sua prática fosse vista com desconfiança. É importante ressaltar, entretanto, que aquilo que está em questão é menos o mecanismo de consulta em si e mais a regulamentação do instrumento. Dessa forma, tais institutos podem ou não se tornar uma arma nas mãos do Executivo, dependente que estão das formas adequadas de regulação (Benevides, 1991, p. 57).

Brasil

No Brasil, a Constituição de 1988 inaugurou, de forma inédita no país, a prática da democracia direta. Fruto de um processo intenso de participação da população e de seus aliados institucionais na Constituinte, o artigo 14 dessa Constituição instituiu a prática do *referendo*, do *plebiscito* e da *iniciativa popular legislativa* nos três níveis de governo — federal, estadual e municipal.

Juntamente com a previsão desses mecanismos de democracia direta, a Constituição reservou ao Congresso Nacional a competência exclusiva para autorizar referendo, convocar plebiscito (art. 49, inciso XV) e para decidir sobre a relevância dos temas submetidos à consulta popular. Ela manteve a exigência de plebiscito para questões territoriais, ou seja, para a criação de estados e territórios federais (art. 18, parágrafo 3º) e para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, parágrafo 4º). Ela não se pronunciou sobre a possibilidade de referendo constitucional (reforma, revisão ou emenda) e excluiu matéria constitucional do âmbito da iniciativa popular (art. 60). Ela não especificou se as consultas são obrigatórias ou facultativas e não esclareceu se o resultado das consultas é vinculante ou indicativo.

Dez anos depois, foi promulgada a Lei 9.709/98, que visava regulamentar os mecanismos diretos de participação popular no país. Esta norma legal prevê que o *plebiscito* será convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo e que caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto, o que lhe foi submetido. Seu artigo 3º manteve a convocação do plebiscito sob responsabilidade do Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, com proposta de, no mínimo, 1/3 dos integrantes de qualquer uma das Casas. Nos âmbitos estadual e municipal, o plebiscito deve ser convocado em conformidade com a respectiva Constituição Estadual e com a Lei Orgânica Municipal. A mesma lei prevê que o *referendo* será convocado com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

A Lei 9.709/98 mostrou-se insuficiente em vários aspectos. Ela não contribuiu para dissipar a aludida ambigüidade semântica que caracteriza os dois termos, uma vez que a diferença entre os dois institutos limitou-se somente ao aspecto temporal: o plebiscito é convocado antes do ato legislativo ou administrativo, e o referendo é convocado depois. Além disso, ao manter nas mãos do

Congresso Nacional a prerrogativa de convocar o processo de consulta popular sobre "matéria de acentuada relevância", ela inviabilizou tanto a possibilidade de o povo solicitar a realização de um plebiscito ou referendo quanto de decidir qual assunto considera importante para ser discutido e consultado no âmbito nacional, uma vez que permaneceu nas mãos do Congresso a tarefa de dizer o que é ou não relevante (Auad, p. 32).

Em função dos limites dessa Lei, presentes também na Constituição de 1988, Benevides (2003) insiste na necessidade de se debater e regular devidamente certas questões para que os mecanismos de democracia direta possam tornar-se, na prática, meios efetivos de expressão da vontade popular. Para tal, sugere a autora, a discussão e a regulação deve abranger questões referentes ao "objeto e tipos de consulta e aos procedimentos para sua realização". No que diz respeito ao objeto e aos tipos, Benevides chama atenção para questões como o caráter obrigatório ou facultativo das consultas; se facultativo, sobre o caráter indicativo ou vinculante de seus resultados e sobre a abrangência dos temas, ou seja, quais serão incluídos e quais serão excluídos das consultas. No que concerne aos procedimentos para sua realização, a autora sugere questões referentes a quem pode autorizar (ou convocar) referendos e plebiscitos, sobre os prazos para convocação, o número mínimo de assinaturas necessárias, o processo de coleta, a formulação da questão, a veiculação das informações, a abrangência e a qualidade do debate, o financiamento das campanhas, a utilização dos meios de comunicação de massa, bem como sobre a continuidade do processo e os meios para enfrentar o bloqueio dos poderes constituídos (p. 94-95).

Exemplos da prática de referendo e plebiscito no Brasil

Nacionalmente, tivemos no país, embora não previsto constitucionalmente, um Plebiscito, ocorrido em Janeiro de 1963, para definir a permanência ou não do sistema parlamentarista, instaurado em setembro de 1961, como solução para a crise provocada pela renúncia de Jânio Quadros.

Votação: Sim para o Regime Presidencialista: 82,02%; Não: 17,98%; votantes: 66,23%; votos registrados: 18.565.277 (http://c2d.unige.ch/Brasil).

Depois de 30 anos e conforme previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tivemos o Plebiscito de setembro de 1993 sobre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo).

Votação sobre a forma de governo – monarquia: 13,40%; república: 86,60%; votantes: 74,24%; votos registrados: 90.256.552.

Votação sobre sistema de governo – parlamentarismo: 30,80%; presidencialismo: 69,20%; votantes: 74,24%; votos registrados: 90.256.552 (http://c2d.unige.ch/Brasil).

Em 2005, tivemos o primeiro referendo da história do país, sobre a proibição da comercialização das armas de fogo e munições com vistas à aprovação (ou não) do artigo 35 da Lei 10.826 de 23/12/2003, conhecido como Estatuto do Desarmamento.

Votação – Sim: 36,10%; Não: 63,92%; votantes: 78,16%; votos registrados: 122.000.000 (http://c2d.unige.ch/Brasil).

Referências

AUAD, Denise. *Mecanismos de participação popular no Brasil*: plebiscito, referendo e iniciativa popular. [s.d.]. Disponível em: <www.unibero.edu.br/revistaeletronica/>.

BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa* – referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Vitória. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI; P.; KERCHE, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2003.

CENTRE D'ÉTUDES ET DE DOCUMENTATION SUR LA DÉMOCRATIE DIRECTE. Université de Genéve. Disponível em: <http://c2d.unige.ch/>.

GEMMA, Gládio. Verbetes plebiscito e referendum. In: BOBBIO, N. *et al*. *Dicionário de Política*. Brasília, DF: Editora da UnB, 1991. p. 927, 1074-1077.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/CCIVIL/Constituição>.

SILVA, Daniela Romanelli da. *Democracia e direitos políticos*. São Paulo: Instituto de Direitos Políticos, 2005.

WEBSTER'S NEW TWENTIETH CENTURY DICTIONARY. 2. ed. Published by Prentice Hall Press, 1979.

Política de Cotas

Céli Regina Jardim Pinto

A política de cotas é uma forma de ação afirmativa que reserva, para um grupo específico, um número definido de lugares em eleições de todas as ordens, em vagas para preenchimentos de concursos públicos e vagas de trabalho em empresas privadas. A política de cotas é atribuída a grupos que, por suas histórias, encontram-se em condições de inferioridade em relação ao conjunto da população. Sua aplicação é resultado, na grande maioria das vezes, da luta destes grupos por direitos. Nas últimas décadas do século 20 e nos primeiros anos do século 21, mulheres, populações afro-descendentes, nativos em países de colonização européia, pessoas com dificuldades especiais têm conquistado espaço nos locais de trabalho, no sistema de ensino e na política institucional, principalmente nos parlamentos, através da política de cotas.

A política de cotas para mulheres nos parlamentos é uma das políticas de ação afirmativa mais presentes no mundo ocidental, decorrência, em grande parte, da força do movimento feminista. As cotas parlamentares concretizam-se de duas formas: nas listas partidárias ou como reservas de assentos nos parlamentos. A primeira ainda divide-se em espontâneas e compulsórias: a espontânea, muito presente nos países europeus, é resultado de políticas internas dos partidos, que resolvem reservar um número específico de lugares para mulheres em suas listas nas eleições legislativas. Nas cotas compulsórias há leis que definem o percentual de candidatos do mesmo sexo nas listas partidárias, como é o caso do Brasil, da Argentina e da Bélgica. A segunda forma de implementar cotas é definir o número de cadeiras no Parlamento para mulheres. Na primeira forma, a presença da

mulher nos parlamentos depende, em grande medida, dos votos que somam em disputa com os candidatos homens (dentro ou fora do partido). No último caso, as mulheres chegam ao Parlamento sem disputar votos com os homens.

A luta pelas cotas no sistema partidário para as mulheres está estreitamente ligada ao movimento feminista, disseminado no mundo ocidental a partir da década de 70, e ao concomitante descrédito na democracia liberal, que parte do ideal iluminista da igualdade entre todos os indivíduos como a base da justiça entre os seres humanos, independentemente do sexo e de outras diferenças. Mulheres, afro-descendentes e nativos em países colonizados constituíram-se ao longo do último quartel do século 20 como sujeitos políticos demandantes de um direito negado pelas democracias liberais que, não considerando a diferença, haviam deixado esses grupos historicamente fora dos parlamentos e dos cargos de mando político. Todos eram iguais, mas os parlamentos e os cargos executivos estavam sendo preenchidos, repetidamente, por homens brancos. As cotas aparecem como uma forma de compensar pontos de partida muito diferentes, que deixavam mulheres e outros grupos dominados em condição de grande inferioridade na disputa por cargos políticos.

O sistema de cotas, como de resto outras formas de ações afirmativas, sempre foi envolvido em polêmicas. Três delas são significativas: o perigo da naturalização da diferença, não reconhecendo as razões históricas, isto é, mulheres, negros, nativos não devem ser sujeitos de políticas de cotas por suas naturezas de serem mulheres, negros ou nativos, mas pelas posições em que as condições históricas os colocaram. Portanto, a luta deve ser para superar esta condição e, conseqüentemente, a necessidade das cotas; a segunda delas diz respeito a uma desqualificação da representação ou mesmo da presença de segmentos, que seriam eleitos em decorrência das cotas e não por qualidades pessoais. Tal polêmica desconhece que qualidades pessoais não são necessariamente as razões pelas quais os "não diferentes" estão nas posições de representação: recursos econômicos, acesso à mídia, redes familiares, muitas vezes, são muito mais poderosos que qualidades pessoais para determinar o lugar de homens brancos nos parlamentos e nos postos do Poder Executivo.

A terceira polêmica, a mais teórica delas, diz respeito ao que a cientista política inglesa Anne Phillips chamou de política de presença e política de idéias, isto é: para defender os interesses de um determinado grupo é essencial que este grupo esteja presente, ou basta que alguém, ou um partido, ou um grupo parlamentar independentemente de sua origem defenda suas idéias? Esta questão é particularmente sensível, pois a política de cotas não garante que as mulheres, os afro-descendentes e os nativos eleitos para cargos legislativos ou executivos, necessariamente, venham a defender as demandas dos movimentos feministas, negros ou indígenas. Há duas lutas concomitantes nesta questão, a luta para que cidadãs e cidadãos discriminados tenham acesso ao mundo da política e à luta para que cidadãos e cidadãs discriminados constituídos como sujeitos de luta pelos direitos de seus grupos tenham acesso às posições de poder. Phillip tem reflexões fundamentais sobre o tema, afirmando que a presença é fundamental para a idéia, mas que uma não exclui a outra, isto é, é mais fácil que os direitos das mulheres sejam defendidos pelas mulheres parlamentares, mas isto não exclui a possibilidade de que as idéias estejam presentes nos representantes homens. Portanto, a eficácia das cotas pode ser medida a partir de dois parâmetros: o número de mulheres que alcançam a eleição e a qualidade da presença em relação às demandas dos grupos que deram origem às cotas. Pode haver casos em que as cotas sejam absolutamente cumpridas, e os interesses dos grupos que as geraram não sejam representados.

Em qualquer uma destas situações há uma questão anterior que é a da possibilidade

da política de cotas realmente concretizar a presença da mulher. Estudiosos da questão são bastante unânimes em afirmar que as cotas em si podem modificar, ou não, as condições das mulheres, a partir de combinações com uma série de outros fatores, tais como culturais, históricos e mesmo de engenharia política. Por exemplo, nos países escandinavos, as cotas foram negociadas no interior dos partidos, o que resultou em um avanço muito significativo no número de mulheres no Parlamento. Esta negociação, entretanto, só é possível ser feita em condições em que as mulheres têm voz reconhecida e onde existe uma cultura com valores igualitários fortes, como é o caso destes países.

Em cenários onde as cotas são impostas por lei sua eficácia varia muito segundo o sistema eleitoral. No sistema proporcional onde os candidatos são eleitos a partir de uma lista em grandes regiões eleitorais, como é o caso do Brasil, na proporção dos votos de cada partido, as mulheres têm mais possibilidade de ser eleitas, do que nos sistemas majoritários, onde cada partido enfrenta a eleição em distritos com um único candidato. No sistema proporcional também há diferenças entre listas abertas e fechadas. Qualquer uma delas oferece vantagens e desvantagens, conforme o cenário em que estejam: as listas abertas, aquelas onde os partidos apresentam candidatos sem nenhum tipo de ordenamento, e o eleitor vota em um nome, teoricamente, trariam grandes vantagens para as mulheres, pois possibilitariam a votação a partir de campanhas específicas. Entretanto, a possibilidade de uma campanha vitoriosa está estreitamente ligada ao apoio partidário e à capacidade de angariar fundos privados, quando não há o financiamento público das campanhas. Nas listas fechadas a situação apresenta três nuances importantes. Quando o sistema atribui ao partido o direto de ordenar a lista, as mulheres, se não tiverem poder dentro do partido, podem ficar na base desta lista, sem nenhuma possibilidade de eleição. Uma situação distinta é quando o partido ordena os candidatos e o eleitor pode mudar esta ordem, o que daria mais chances às mulheres e, finalmente, uma terceira situação constitui-se de listas compostas alternadamente com um nome de homem e um nome de mulher.

Uma outra variável dentro do sistema eleitoral que pode pesar na presença das mulheres no Parlamento é o número de partidos. Em democracias estabelecidas com um número reduzido de partidos é mais difícil para a mulher se apresentar com sucesso como candidata, do que em democracias que aceitam um número maior de partidos, onde novas forças políticas estão muitas vezes mais abertas à presença da mulher.

A história da lei de cotas para mulheres no Brasil tem uma trajetória interessante, pois o país chega a 1997 com a garantia de 30% de mulheres nas listas partidárias para as eleições legislativas em todos os níveis, sem que este fosse um grande tema do movimento feminista, e sem que os partidos, por sua vez, tivessem oferecido resistência à aprovação da lei. De iniciativa da deputada federal petista Marta Suplicy, a lei vigorou pela primeira vez nas eleições de 1996 garantindo 20% para as mulheres (Lei 9.100/95). Em 1997 com a nova legislação eleitoral (9.504/1997), este percentual passou para 25% nas eleições de 2000 e 30% a partir de 2002. Esta lei também aumentou para 1,5 o número de candidatos para cada vaga nos legislativos federal e estadual, e três para cada vaga nas câmaras municipais.

A pouca resistência dos partidos à lei das cotas está estreitamente ligada a duas de suas características. A primeira se refere à não-obrigatoriedade do preenchimento da cota de 30% nas listas: o partido não pode preenchê-la com candidatos homens, mas não sofre nenhuma sanção se não a preencher com candidatas mulheres. A segunda razão é o aumento do número de candidatos. Podendo apresentar 1,5 candidato para cada vaga nas diversas Casas Legislativas, os partidos têm espaço de sobra para acomodar todos os candidatos, não causando

problema a cota de 30%. Esta segunda razão está diretamente relacionada à forma como as campanhas eleitorais são financiadas no Brasil. O financiamento privado desobriga os partidos de apoiarem de forma igualitária o conjunto de seus candidatos, daí que a presença das mulheres, devido às cotas, não muda de forma significativa as possibilidades dos candidatos homens.

A política de cotas em suas diferentes formas tem sido fundamental para o aumento da presença das mulheres nos legislativos, nos mais diferentes países do mundo. No Brasil, estes efeitos ainda são muito tênues. Para as legislaturas federal, estadual e municipal, que correspondem aos anos de 2003-2006, as mulheres representam 8,7% dos congressistas, 12% nas Assembléias estaduais e 11,7% nas Câmaras de Vereadores.

Do exposto, duas questões merecem atenção: a primeira diz respeito ao fato de que as possibilidades de o sistema de cotas mudar o quadro da ausência das mulheres no Parlamento estão estreitamente relacionadas a um conjunto de variáveis, que dependem tanto da própria ação na direção de garantir cotas, como da legislação eleitoral e partidária. A segunda questão relaciona-se à qualidade da representação feminina e este é um tema particularmente complexo, pois uma posição é defender a presença das mulheres porque elas são mais de 50% dos eleitores no caso do Brasil, por exemplo, outra, é defender a presença de mulheres que entram na política com uma plataforma de defesa dos direitos das mulheres. O melhor dos mundos seria a coincidência entre essas duas presenças, mas isso, na maioria das vezes, não acontece, grande parte das mulheres que se elegem tem pouca ou nenhuma ligação com o movimento ou causa feminista. No Brasil tem sido muito raro mulheres que se apresentam como candidatas defendendo uma plataforma feminista, entretanto, é interessante acompanhar o comportamento das mulheres parlamentares eleitas para o Congresso Nacional desde 1988. Estas deputadas e senadoras, dos mais diversos partidos, têm atuado como bancada quando os temas são de interesses das mulheres. A primeira experiência neste sentido foi na Constituinte, quando 26 mulheres eleitas sem qualquer ligação com o feminismo superaram suas divergências partidárias, se autodenominaram Bancada Feminina e apresentaram 30 emendas sobre os direitos das mulheres, englobando praticamente todas as reivindicações do movimento feminista à época. A quase totalidade dessas emendas está presente em forma de artigos na Constituição de 1988.

Referências

ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Revista de Estudos Feministas*, v. 6, n.1, 1998.

DOSSIÊ MULHERES NA POLÍTICA, MULHERES NO PODER. *Revista de Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, 2001.

SOARES, Gláucio; RENNÓ, L. *Reforma política* – lições da história recente. São Paulo: FGV, 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, out. 2000.

PHILLIP, Anne. *Género y teoria democrática*. México: UNAM, 1886.

Regulação das Pesquisas

Rachel Meneguello

A regulação das pesquisas é um tema controverso que traz o debate da Reforma Política para o campo ético do acesso às informações de campanha e das normas de sua produção, e impõe sua definição sobre o papel da opinião pública na conformação do jogo democrático.

Desde 1965, a regulação das pesquisas tem estado presente na legislação eleitoral brasileira. No Código Eleitoral definido no início do regime militar, estavam estabelecidos os 15 dias anteriores à eleição como o período de restrição para a divulgação de prévias eleitorais (Lei 4.737/1965, art. 255). Essa medida foi mantida e ampliada após a democratização em 1985, quando a legislação estabeleceu a proibição para o período dos 21 dias anteriores à eleição de 1986 (Lei 7.508/1986), para os 30 dias anteriores ao 1º turno da eleição presidencial de 1989 e para os 10 dias anteriores ao 2º turno (Lei 7.773/1989). Apenas em 1990 as restrições à divulgação seriam retiradas da legislação (Resolução 16.402/1990). Contudo, já em 1988, através de recursos apresentados pelos meios de produção e divulgação de pesquisas, com base no direito constitucional à liberdade de expressão e de informação, a proibição fora suspensa e a divulgação sem restrição de tempo passou a orientar as campanhas eleitorais desde então.

Com o fim das restrições de tempo, a legislação eleitoral brasileira estendeu seu campo de ação para a regulação das informações técnicas e políticas consideradas relevantes para a compreensão correta dos resultados divulgados, e que procuravam conferir transparência tanto quanto aos agentes

envolvidos no processo político quanto sobre os parâmetros metodológicos de produção dos dados. Assim, a divulgação das pesquisas passou a ser condicionada ao registro, no Tribunal Eleitoral, das informações sobre o contratante da pesquisa, a fonte pagadora, o valor e a origem dos recursos, e das informações sobre metodologia, período de realização, questionário e amostra. A regulamentação relativa às exigências técnicas e metodológicas acompanham a divulgação das prévias em todos os pleitos eleitorais do período.

A livre divulgação das pesquisas, no entanto, manteve seu caráter polêmico entre a classe política. Na década de 90, algumas propostas de emenda constitucional buscaram definir restrições de tempo para divulgação, chegando até a quatro meses antes da eleição (PEC 43/99). Os trabalhos subseqüentes da Comissão Especial de Reforma Política indicariam que o foco de atenção da regulação também seria metodológico, detalhando as informações técnicas da pesquisa realizada, ampliando as possibilidades de controle pela Justiça Eleitoral sobre a qualidade dos dados e garantia da transparência do jogo político para o eleitor (Relatório da Comissão Especial, nº 1.767, 22/10/03).

Com a Reforma Política parcial realizada nos anos de 2005 e 2006 foram definidas novas regras para a realização das campanhas eleitorais e, especificamente para as pesquisas, foi resgatada a restrição da divulgação para o período dos 15 dias anteriores ao pleito. No caso das pesquisas, entretanto, contrariando a definição do Congresso e a sanção da Presidência da República, o Tribunal Superior Eleitoral definiu que as novas regras de campanha terão validade apenas a partir da eleição municipal de 2008 (Lei 11.300 de 10/05/06, com alterações pelo Tribunal Superior Eleitoral de 23/05/2006).

Em termos comparados, com a mais recente alteração sobre os prazos de restrição da divulgação, a legislação brasileira passa a ser uma das mais rigorosas em um conjunto dos países democráticos. As informações do Relatório elaborado em 2003 pela ESOMAR/WAPOR (Spangenberg, 2003), a respeito da existência de restrições para divulgação de resultados de pesquisas eleitorais em 66 países, mostram que para 30 deles vigorava algum tipo de restrição. Segundo o Relatório, os países com legislação mais rigorosa são Luxemburgo, com a restrição de 30 dias; República da Coréia, com 23 dias; Itália e Grécia, com restrição de 15 dias; e a Eslováquia, com 14 dias. Nos demais países, as restrições variam para o período entre um e sete dias anteriores à eleição. A nova legislação retira o Brasil do grupo em que figurava no referido Relatório, ao lado de 36 democracias em que vigora a livre divulgação de prévias eleitorais.

As mudanças nas determinações legais traduzem a polêmica central sobre a qual reside este tema, qual seja, a discussão sobre o quanto as pesquisas pré-eleitorais influenciam o eleitorado, informam ou desinformam os cidadãos, e este debate estende-se para o entendimento sobre o papel que a opinião pública deve ter no funcionamento da dinâmica democrática.

Em grandes linhas, o debate sobre a regulação das pesquisas desdobra-se em duas principais dimensões. A primeira delas relaciona-se ao significado político da opinião pública. A defesa da livre divulgação de prévias eleitorais tem como principal argumento o direito básico à informação e ao conhecimento pelos eleitores do movimento das forças políticas durante a campanha. Esse argumento reconhece a opinião pública como um importante agente político das sociedades democráticas, que intervém e regula as instituições e que expressa a autonomia dos indivíduos na sua relação com o sistema político. Dessa forma, quando são apropriadamente realizadas e utilizadas pelos meios de comunicação, as pesquisas têm um papel significativo na dinâmica da democracia e constituição dos poderes.

Por outro lado, para os que são contrários à divulgação das pesquisas, o argumento central reside em considerar a opinião pública um espaço sem autonomia, que não

expressa uma sociedade articulada em interesses, resumindo-se à expressão de indivíduos atomizados, facilmente manipuláveis pelos agentes do jogo político. Em linhas gerais, afirma-se que a dinâmica democrática da sociedade de massas deve constituir suas bases de legitimidade em estruturas mais sólidas do que os efeitos promovidos por informações de momento, que conduzem os cidadãos a atitudes meramente reativas nos processos políticos. Nesse sentido, como fontes de informação dos eleitores, os resultados das pesquisas exerceriam uma influência indevida nas eleições, dadas as possibilidades de erros e de manipulação das informações pelos agentes do jogo político.

A segunda dimensão da polêmica sobre as pesquisas diz respeito ao impacto das informações sobre o processo de decisão do eleitor. Não parece haver dúvida quanto ao fato de que os resultados das pesquisas exercem algum tipo de efeito sobre a decisão de voto. A absorção dos resultados pelos agentes de socialização e intermediários culturais que realizam a inclusão do eleitorado na esfera da disputa política, sobretudo os meios de comunicação, torna praticamente impossível que as prévias eleitorais não sejam somadas ao amplo conjunto de informações que orientam as preferências dos cidadãos. A discussão reside, portanto, na intensidade do efeito das pesquisas e aqueles que defendem as restrições de divulgação têm a seu favor uma extensa produção bibliográfica que aponta o real impacto das predições eleitorais sobre o comportamento do eleitor.

A tese mais freqüente baseia-se na idéia de que sua divulgação conduz parte significativa do eleitorado a votar no candidato que está à frente nas pesquisas, contaminando a opinião pública e distorcendo o curso natural dos resultados. Essa hipótese de influência denominada *bandwagon effect* — uma metáfora que faz alusão ao vagão de circo que conduz a banda, colocado sempre à frente da caravana — afirma que os resultados das prévias eleitorais colocam uma pressão social sobre os eleitores indecisos, que são conduzidos a votar no candidato apresentado com chances de vitória.

As hipóteses da influência abordam ainda outros efeitos da percepção das informações das pesquisas pelo eleitor, como a hipótese do *underdog effect*, que define a tendência do voto no candidato que está em último lugar, e a hipótese do voto estratégico (o voto útil), que resulta do cálculo das chances de evitar uma maioria específica e define o voto do eleitor em uma segunda opção.

Por outro lado, alguns estudos têm mostrado que os efeitos do conhecimento pelo eleitorado de resultados de pesquisas eleitorais têm um impacto menor sobre o processo de decisão do voto. Esses estudos apontam que esse impacto é dependente de situações específicas do jogo político, e ocorrem em geral quando as situações de disputa eleitoral são acirradas. Além disso, a influência das pesquisas depende em parte do grau de confiabilidade estabelecido no contexto das campanhas políticas.

No caso brasileiro, alguns estudos sobre o papel das pesquisas nas campanhas indicam que há uma superestimação do seu impacto sobre o processo de decisão do voto. Análises realizadas sobre as eleições presidenciais de 1989 e 1994 indicam que seu papel foi limitado, e que as fontes interpessoais e a propaganda televisiva, notícias e debates, foram meios muito mais poderosos de influência potencial sobre a decisão eleitoral. Os estudos mostram ainda que as pesquisas não figuravam como principal meio de informação política, e detinham razoável desconfiança e indiferença de parcelas consideráveis do eleitorado quanto aos resultados divulgados (Olsen; Cavallari; Straubhaar, 1993; Venturi, 1995).

O efeito predominante da propaganda política, sobretudo veiculada pela mídia eletrônica, foi da mesma forma identificado para a eleição presidencial de 2002, mas, neste contexto, o grande número de pesquisas eleitorais realizadas, o acompanhamento constante pelos institutos de pesquisas do movimento das preferências por candidatos

e seu papel na composição da pauta dos meios de comunicação permitiram sugerir a presença de um grau significativo de influência sobre a decisão do voto (Figueiredo; Coutinho, 2003).

A dificuldade em dimensionar o impacto de meios de informação política sobre o processo de escolha política em contextos complexos é um dos pontos que alimenta a polêmica da regulação das pesquisas. Os resultados não são consumidos de forma pura, interagem com a mídia e produzem, a partir daí, uma realidade específica sobre o jogo político. O caso brasileiro potencializa essas dificuldades, as campanhas ocorrem em um cenário composto por múltiplos meios de informação livre e são ainda orientadas por uma legislação que permite uma intensa exposição diária à propaganda eleitoral pelo rádio e televisão, impossibilitando avaliar o efeito isolado de cada um dos meios com que o eleitor se orienta e decide.

Referências

CAVALLARI, M.; OLSEN, O.; STRAUBHAAR, J. 1993. O uso de pesquisas eleitorais em decisões de voto. *Opinião Pública*, 1, 2: 98-119.

CECI, S.; KAIN, K. 1982. Jumping on the bandwagon with the underdog: the impact of attitude polls on polling behavior. *Public Opinion Quarterly*, 46, 2: 228-242.

FIGUEIREDO, R.; COUTINHO, C. 2003. A eleição de 2002. *Opinião Pública,* 9,2:93-117.

GLYNN, Carrol J.; HERBST, S.; O'KEEFE, Garret J.; SHAPIRO, R.Y. 1999. *Public Opinion*, Westview Press.

LAZARSFELD, K. P.; BERELSON, B.; GAUDET, H. 1948. *The people's choice*. How the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York: Columbia University Press.

MARSH, C. 1984. Back to the Bandwagon: the effect of opinion polls on public opinion. *British Journal of Political Science*, 15, 1:51-74.

SIMON, H. A. 1954. Bandwagon and underdog effects in election predictions. *Public Opinion Quarterly*, 18, 245-253.

SKALABAN, A. 1988. Do the polls influence elections? Some 1980 evidence. *Political Behavior*, 10, 2: 136-50.

SPANGENBERG, F. 2003. *The freedom to publish opinion polls results*: report on a worldwide update. The Foundation for Information, ESOMAR/WAPOR (European Society for Opinion and Marketing Research/World Association for Public Opinion Research).

VENTURI, G. 1995. Pesquisas pré-eleitorais: legitimidade, influência e contribuições à cidadania. *Opinião Pública*, 3, 2:129-145.

Regulação da Mídia

Regina Mota
Francisco Tavares
(colaborador)

Regulação da mídia é a relação que se estabelece entre os mecanismos de controle do Estado, por meio de normas e de sua fiscalização, e a propriedade, circulação e produção de informação dos meios de comunicação na sociedade. Existem outras medidas que podem ser estabelecidas pelo próprio mercado da auto-regulação, demanda e participação da sociedade civil, em conselhos editoriais, conselhos de curadores e ouvidorias.

O *direito à liberdade de expressão* é o princípio sob o qual se baseia a publicidade de fatos que são do interesse de leitores de jornais, radiouvintes, telespectadores e internautas, caracterizando a circulação de informação e de idéias, bem como a formação da opinião pública em um Estado democrático. A função publicitária da mídia tem impacto nas escolhas políticas que serão tomadas pelos cidadãos, conseqüência da construção de suas preferências ideológicas e partidárias.

Aparentemente, existe uma contradição entre o conceito de regulação e o direito fundamental à liberdade de expressão, o que impede a obtenção de acordo entre os diversos atores sociais com interesses na questão, tais como empresários, movimentos sociais, trabalhadores do ramo da comunicação e agentes políticos.

A tensão entre esses conceitos, entretanto, é apenas aparente. Toda mídia é alvo de alguma regulação. A fronteira entre regulação dos veículos de comunicação e censura reside no grau de legitimidade das decisões e disposições normativas, mais do que na presença do Estado.

Nos últimos vinte anos, desde o processo constituinte (1986-1988), grupos da sociedade

civil organizada (FNDC, OAB, ABI, sindicatos e universidades) têm pautado o tema do controle público dos meios de comunicação, com apoio de parlamentares e com encaminhamento de propostas a serem submetidas a debate, a fim de se tornarem leis. O caso mais notável é da atual Lei Geral das Comunicações, que nos últimos vinte anos colecionou mais de trinta versões, e aguarda um Projeto de Lei que possa convergir os interesses inconciliáveis do setor.

Apesar da constância dessas iniciativas nenhuma delas teve sucesso, não conseguindo vencer o fortíssimo *lobby* das emissoras de radiodifusão comercial e empresas jornalísticas dentro do Congresso Nacional, no qual um número significativo de deputados e senadores é proprietário de emissoras de rádio, televisão e jornais (Stadinick, 1991; Bayma, 2001).

Regulação da mídia e democracia

Por meio de estudos comparados é possível estabelecer uma relação bastante elucidativa entre regulação da mídia e processo democrático. A observação da legislação que limita e controla a propriedade e das barreiras impostas à circulação e concentração da informação, em um conjunto de países (Querino, 2002), demonstra que naqueles de tradição democrática consolidada (Noruega, Canadá, Alemanha, Inglaterra e França) há muito mais regulação do que em democracias mais recentes, como é o caso da Espanha, Portugal, México, Argentina e Brasil.

Um caso à parte é a Itália, onde não há regra alguma que proíba políticos de serem titulares de licença de radiodifusão, o que não ocorre na lei brasileira (nº 4.117), apesar de não haver notícia de uma única cassação de concessão a titular de diploma parlamentar, no Brasil. As legislações da Noruega, Alemanha e França não apenas impõem limites rígidos à propriedade cruzada e ao monopólio de mídia, como controlam limites de audiência de emissoras de televisão, a fim de garantir a diversidade cultural e de informação, determinando a veiculação de produção independente, a ser transmitida em horário nobre e em canais capazes de cobrir pelo menos 50% dos domicílios da área licenciada (Querino, p. 162, 2002). A lei norueguesa impede que uma sociedade possa controlar mais de 20% de circulação nacional de jornais e um terço do mercado nacional de radiodifusão de sons e imagens.

Em qualquer um dos casos analisados, a questão fundamental diz respeito ao órgão regulador e, ou fiscalizador. A França se preocupa em articular suas duas agências, o Conselho de Concorrência e o CSA – Conselho Superior de Audiovisual, por meio de um guia legal para as ações dessas autoridades. A lei do depósito legal, instituída para os documentos impressos em 1537 e em 1992 para o rádio, vídeo e televisão, facilita a fiscalização já que toda e qualquer informação deve ser depositada para registro em órgão governamental antes de entrar em circulação no país.

É possível dizer que nas democracias consolidadas a regulação da mídia é uma condição para a garantia da pluralidade e da diversidade de formação de opinião e do respeito às diferenças lingüísticas, étnicas, culturais e sociais que coexistem dentro de uma unidade geopolítica.

A regulação da mídia no Brasil

Existem importantes conquistas legais nos mecanismos de regulação da mídia no Brasil, cuja pouca eficácia é conseqüência da cultura jurídico-normativa, do descumprimento das leis ou de seu esvaziamento por portarias e decretos, em desrespeito à hierarquia estabelecida no direito. Os principais dispositivos serão apresentados a seguir.

1. Dispositivos Constitucionais Gerais de Regulação da Mídia no Brasil

Estabelecido o vínculo entre o direito humano à liberdade de expressão e a regulação da mídia, é necessário mencionar os

dispositivos consignados no mais importante texto jurídico do país, a Constituição Federal:

Vedação à censura. Não é lícita, no Brasil, qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (art. 220 da Constituição). Do mesmo modo, "é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato" (art. 5º, IV) e "é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença" (art. 5º, IX).

Direito de resposta. Com vistas à promoção do debate e à reparação de danos ou ofensas perpetrados por meio da mídia, assegura-se o "direito de resposta, proporcional ao agravo, além de indenização por dano material moral ou à imagem" (art. 5º, V). O direito em referência é regulamentado pela Lei de Imprensa (5.250/67) e deve obedecer ao seguinte: a) igual dimensão à ofensa, com mínimo de cem linhas para veículo impresso, e um minuto, para radiodifusão; b) atendimento em 24 horas ou no próximo número ou programa.

Imunidade tributária. A Constituição determina a não instituição de impostos sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão (art. 150, IV, *d*). É uma medida que visa reduzir o valor desses produtos no país e popularizar o acesso aos livros e à mídia impressa. Seu impacto efetivo, como se sabe, é muito reduzido.

Merece destaque o fato de que os tribunais brasileiros têm dado pouca guarida ao direito de resposta. Constitui exceção o pronunciamento por escrito do então governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, cuja ação judicial obrigou a Rede Globo de Televisão a colocar no Jornal Nacional e na boca do seu apresentador Cid Moreira uma contundente critica à emissora. Dois outros fatos levados a julgamento pelo Ministério Público de São Paulo demonstram a possibilidade de acionamento dos atuais mecanismos, sendo o primeiro a suspensão do Programa *Domingo legal*, do SBT por uma semana, em 2003, e a retirada do ar do Programa *Tardes quentes*, da RedeTV, com subseqüente veiculação de programação de defesa de direitos humanos, durante sessenta dias, em novembro e dezembro de 2005.

2. Temas sujeitos à Regulação Especial

Publicidade Governamental

No Brasil, o Poder Público é um dos maiores anunciantes da mídia e não cumpre sistematicamente o estabelecido pela Constituição, que limita o uso de recursos para fins publicitários a peças informativas, de orientação social e de caráter educativo.

Nesse ponto pode-se observar um abuso, por parte dos governos, do uso publicitário-persuasivo em detrimento da expressão informativa, a qual deveria munir os cidadãos de dados que lhes permitissem exercer maior controle sobre seus governantes. Pensando na transparência da administração pública, seria desejável: a) a existência de normas que determinassem menor volume de gastos com publicidade e vedação à expressão meramente propagandística; e, b) o acesso, por parte dos cidadãos, aos dados referentes ao volume de recursos gastos com cada veículo de comunicação. Essas medidas seriam coerentes com o princípio da publicidade da administração pública, prescrito no *caput* do artigo 37 da Constituição.

Radiodifusão

No Brasil, o acesso aos meios de comunicação é desigual do ponto de vista do domínio da língua escrita (11,4% da população é analfabeta), do acesso a revistas, livros, jornais e à Internet (14,3% da população está conectada), restando aos pobres e incultos as informações exclusivamente veiculadas por rádio e televisão, que chegam a 87,8% e 90,0% dos domicílios brasileiros, respectivamente (IBGE/2004). A televisão atinge mais a população brasileira do que a maioria dos serviços públicos (água e esgoto, por

exemplo), sendo a principal e mesmo única fonte de lazer, cultura e contato com o mundo para inúmeras comunidades distantes de centros urbanos. Assim, seja em função do massivo alcance, seja em decorrência das limitações técnicas para que todos se expressem por meio do rádio e da televisão, denota-se que esses meios de comunicação devem ser especial e peculiarmente regulados em um país democrático.

A operação de estações de rádio e de televisão no Brasil é um serviço público, cujo exercício deve atender a condições objetivas e subjetivas. A primeira diz respeito ao recurso natural público e limitado chamado espectro de radiofreqüência, a ser utilizado para atender os seguintes princípios: a) conteúdos que atendam a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; b) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente; c) regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; d) respeito aos valores éticos e pessoais da pessoa e da família, conforme transcrito do artigo 221 da Constituição da República.

Não é necessária uma demonstração empírica para se afirmar, com segurança, que a quase totalidade dos radiodifusores privados do Brasil operam seus serviços de modo inválido juridicamente, uma vez que não atendem aos critérios, limites e condições acima reproduzidos.

Quanto aos critérios subjetivos, a Constituição prevê um complexo sistema de concessão, permissão ou autorização públicas. O Executivo pode outorgar e renovar a concessão, cuja validade depende de uma ratificação por parte do Congresso e cujo cancelamento depende de decisão do Poder Judiciário. É razoável concluir, então, que a Constituição prescreve interessantes mecanismos de *accountability* horizontal, ao assegurar que os concessionários de radiodifusão sejam escolhidos por representante da maioria da população (Executivo), sob ratificação do Poder que conta com representantes populares das maiorias e minorias (Congresso), e se submetam ao direito vigente, sob pena de perderem a concessão por força de decisão judicial. Tem-se, ainda, que as empresas de radiodifusão não podem ser objeto de monopólio ou oligopólio e devem contar com pelo menos 70% de seu capital votante e capital total pertencendo a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Quanto ao modo de exploração da atividade, devem coincidir o público, o privado e o estatal. Mais uma vez, é evidente que o texto constitucional é freqüentemente ignorado.

Propaganda eleitoral

Outro aspecto polêmico e específico no campo da regulação da mídia no Brasil é a propaganda eleitoral. A lei determina os períodos de emissão televisual e outras formas de propaganda, tendo como regulador o Tribunal Superior Eleitoral, que recebe e investiga as denúncias de práticas irregulares e procede às sanções. Há, em nosso Direito, ditames rígidos acerca da utilização da mídia nas eleições, desde divulgação de pesquisas até a promoção de debates na televisão.

A intensa fiscalização recíproca entre partidos e candidatos a cargos eletivos explica a peculiar eficácia dos dispositivos de regulação da comunicação social no âmbito das eleições. Assim, mecanismos como o direito de resposta e a coibição de condutas, como calúnia, injúria e difamação, são mais freqüentemente aplicados em processos judiciais de natureza eleitoral do que em ações congêneres julgadas pela justiça comum.

Conselho de Comunicação Social

A observância, a regulação e o aprimoramento aplicativo e interpretativo das normas constitucionais apresentadas estão a cargo de um órgão auxiliar do Congresso: o Conselho de Comunicação Social.

Esse órgão foi instalado em 22 de maio de 2002, apesar da Lei 8.389, de dezembro de 1991, ter estabelecido um prazo de sessenta

dias para a sua instalação. O Conselho é composto por representantes da sociedade civil, de empresários e de trabalhadores e tem como missão pensar políticas públicas para o setor, sugerir legislação e regulamentação, analisar as outorgas de concessão e renovação de emissoras e dar visibilidade ao debate da comunicação junto à sociedade. O CCS, entretanto, não cumpre devidamente seus objetivos, provavelmente em função de sua composição exacerbadamente corporativa e alheia à complexidade da sociedade brasileira.

Conclusão

A regulamentação da mídia no Brasil carece de novos instrumentos regulatórios e do cumprimento e vigilância de princípios constitucionais e leis vigentes, assegurando o exercício dos direitos difusos. A ação de grupos sociais junto ao Ministério Público tem conseguido, por meio da justiça, fazer valer esses direitos, ao aplicar as sanções existentes a empresas privadas de comunicação e órgãos públicos, como nas causas citadas. Por outro lado, falta uma dinâmica comunicacional que inclua telespectadores, e outros leitores da mídia num debate sobre essas questões tão vitais para a democracia e, principalmente, pesquisa sistemática sobre o universo da mídia no Brasil, com a colaboração dos meios de comunicação e informação.

Referências

BAYMA, Israel. *A concentração da propriedade de meios de comunicação e o coronelismo eletrônico no Brasil*. Assessoria a Bancada do PT na Câmara dos Deputados, Brasília, 27 de novembro de 2001.

BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. *Coletânea de legislação de comunicação social* - Constituição Federal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos,1964.

MOTA, M.R.P. *TV Pública no Brasil*. A democracia no ar. Dissertação (Mestrado) – FAE/UFMG, 1992. 180 p.

MOTA, M.R.P. Proposições de políticas públicas de inclusão social através da plataforma de TV Digital Interativa. Relatório I: *Histórico da legislação da radiodifusão sonora e de sons e imagens no Brasil.* 1917-1997: 80 anos de exclusão. FUNDEP/CPqD, 2004, 90 p.

QUERINO, Carolina. Legislação da radiodifusão e democracia: uma perspectiva comparada. *Comunicação e Política*, v. IX, n. 2, Rio de Janeiro, maio/ago. 2002.

STADINICK, Célia. *A hipótese do coronelismo eletrônico*. Porto Alegre: FAMECOS, PUCRS, 1991.

Leis

BRASIL. Código Nacional das telecomunicações. Lei nº 4.117, de 1962.

BRASIL. Lei de Imprensa. Lei nº 5.250/67.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Conselho de Comunicação Social. Lei nº 8.389, de 1991.

BRASIL. Lei Eleitoral. Lei nº 9.504/97.

BRASIL. Lei Geral das Telecomunicações. Lei nº 9.472/97.

Sites

<http://www.ina.fr/inatheque/10ans/index.fr.html>.

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u116266.shtml>.

<http://conjur.estadao.com.br/static/text/39269,1>.

<http://www1.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sintesei<.ndicsociais2005/default.shtm>.

<http://www.frigoletto.com.br>.

<http://www.tse.gov.br>.

Corporativismo

Renato Raul Boschi

Corporativismo, num sentido mais abrangente, refere-se a uma modalidade de representação de interesses definida em torno de categorias sociais específicas, geralmente a partir da atividade ocupacional, organizadas coletivamente para a defesa ou realização de seus interesses. O termo tem suas origens nas corporações de ofício surgidas na Idade Média em algumas áreas da Europa — como as guildas dos Países Baixos — que se constituíam em grupos organizados, em função de suas categorias profissionais, para o exercício de atividades produtivas e comerciais. Ao longo do tempo, com a transição da ordem feudal para o modo de produção capitalista, a organização corporativa de interesses adquiriu também uma conotação de classe social, separando de um lado capitalistas e, de outro, trabalhadores. Tal distinção em função da localização dos grupos no processo produtivo e na estrutura social veio marcar definitivamente o significado do termo corporativismo como se reportando a uma dinâmica política particular, associada à regulação dos conflitos entre capital e trabalho. Mais especificamente, tal dinâmica se relacionava, primeiro à solução harmônica dos conflitos de interesse e, por extensão, mais tarde, à possibilidade de controle do conflito por parte das autoridades políticas constituídas. Nesse veio, a noção de organização de interesses corporativos foi apropriada pelo pensamento autoritário, tendo encontrado expressão formal na *Carta del Lavoro* e aplicada, na prática, com a ascensão do fascismo ao poder na Itália. Foi essa a versão do corporativismo que acabou se difundindo e que foi implantada em alguns países por governos de propensão autoritária, sobretudo na Península Ibérica e, depois, na América Latina.

Nesse sentido, corporativismo acabou sendo identificado como a estrutura capaz de viabilizar a solução dos conflitos de classe através de um ordenamento hierarquizado dos interesses, organizados por categorias profissionais ou classe social, com o monopólio da representação legitimamente reconhecido e controlado pelo Estado.

Em alguns casos, como no Brasil — onde tal estrutura foi implantada pelo governo Vargas durante a década de 30 — o ordenamento foi feito, ainda, segundo critérios territoriais, envolvendo uma hierarquização do plano municipal, passando ao plano estadual, até o federal, com a criação de sindicatos patronais, de trabalhadores e outras categorias profissionais no âmbito municipal, federações no âmbito estadual e confederações na esfera federal. A fórmula de ordenamento e monopólio da representação de interesses foi também adotada em outros contextos, sobretudo por governos social-democratas nos países nórdicos, mais ou menos à mesma época. Mas, diferentemente dos países onde a estrutura corporativa foi imposta, a chegada dos partidos social-democratas ao poder foi pautada pela realização de pactos, a partir dos quais estruturas abrangentes de representação foram implantadas para viabilizar a *concertação* entre os setores do trabalho e do capital com arbitragem estatal, assegurando assim, tanto a governabilidade, quanto a consecução de metas de desenvolvimento. O reconhecimento empírico da diferença entre os processos acima descritos ocasionou a cunhagem dos termos *corporativismo estatal* e *corporativismo societal*, os quais tiveram ampla vigência na literatura especializada a partir dos anos 70, originando também a noção de *neocorporativismo* para se referir à modalidade de pactos que viabilizaram a expansão do Estado de Bem-Estar da chamada Era Dourada.

As conseqüências da ação coletiva organizada e do associativismo, em geral, foram objeto de inúmeras reflexões teóricas, tanto do ponto de vista do funcionamento da democracia, quanto do ponto de vista do desenvolvimento econômico. É dentro desta linha de questões que se insere a discussão mais acadêmica sobre o corporativismo, na medida em que se trata, em última análise, de uma forma específica de ação coletiva organizada com os objetivos de controlar o conflito entre capital e trabalho, por um lado, e de se assegurar o crescimento econômico, por outro. Na sua versão mais tradicional (que antecede aos feitos da social-democracia do pós-guerra e a qual, posteriormente, veio a ser identificada com o fascismo e o autoritarismo), o corporativismo foi a fórmula utilizada para se superar o atraso econômico através da estruturação e do ordenamento dos interesses de classes, do controle do conflito aberto e da participação política e, ao mesmo tempo, constituindo-se no mecanismo básico de regulação econômica através da criação de órgãos consultivos envolvendo governo e setor privado. Os países de industrialização retardatária (que incluem a segunda leva de industrialização na Europa e, depois, os países da América Latina) não apenas se deparavam com o problema de criar ou estruturar uma classe empresarial eficiente, como também uma classe operária colaborativa e disposta às tarefas inerentes ao desenvolvimento. Daí que se tenha implantado arranjos corporativistas em países como a Alemanha, Itália, Áustria, depois os países nórdicos, bem como na Argentina, no México, no Chile e no Brasil.

No Brasil, este formato permitiu a incorporação política dos trabalhadores sob controle do Estado, bem como a organização do empresariado e sua inclusão em alguns órgãos consultivos. Além da estrutura que se implantou no formato descrito anteriormente, após a Revolução de 1930, para os trabalhadores, tal controle se efetivou através da concessão de direitos sociais com a promulgação da Legislação Trabalhista, a CLT até hoje em vigor na letra, num processo de extensão da cidadania pela via da regulação do mercado de trabalho. A Legislação Sindical que presidiu a criação da estrutura de representação de interesses foi, contudo,

assimétrica no que diz respeito às limitações sobre a capacidade de organização dos setores do trabalho em comparação ao patronato. Enquanto aos primeiros só era permitido se organizar em sindicatos segundo os critérios da legislação em vigor, aos segundos foi facultada a possibilidade de manutenção de algumas associações preexistentes e, sobretudo, a criação de novas associações paralelas à estrutura oficial, sem as amarras relativas a critérios territoriais ou ao monopólio da representação. Tal fato teve profundas implicações no que diz respeito à maneira como a estrutura de representação de interesses do empresariado evoluiu subseqüentemente: primeiro no que concerne à sua maleabilidade e flexibilidade para adaptação a novas conjunturas, num sentido positivo; segundo, quanto à sua fragmentação e dispersão, numa direção menos positiva, por exemplo, como um obstáculo à criação de associações abrangentes capazes de viabilizar a formulação de plataformas de curto e longo prazo para o conjunto da classe. A questão mais contundente se refere, porém, aos diferenciais de recursos para a ação coletiva entre as classes: enquanto para os trabalhadores a organização dos interesses é estrategicamente mais relevante e só pode se dar dentro de regras rígidas que implicam a compulsoriedade de afiliação individual a um único sindicato, além da dependência aos recursos estabelecidos na legislação, o empresariado, dotado de mais recursos organizacionais e para quem a ação coletiva é menos central, pode se valer de dois mecanismos, sendo um marcado por essas mesmas normas que regem o funcionamento da estrutura oficial corporativa em bases compulsórias, e o outro, típico de uma modalidade voluntária de ação coletiva para a afiliação de empresas. A lógica envolvida nessa última modalidade é mais eficaz no sentido de controlar o acesso aos benefícios, por parte daqueles que não contribuíram para a produção do bem coletivo resultante. Assim, num quadro de ação compulsória, a lógica da ação coletiva fica extremamente pautada pela dependência a recursos externos, como o imposto sindical, que desde a implantação da estrutura corporativa oficial financia as atividades das entidades a ela pertencentes. O imposto sindical continua sendo, por essa razão uma das peças-chave na discussão das reformas atualmente em curso, tanto para as entidades de trabalhadores, quanto patronais, já que financia várias atividades com base na contribuição do valor de um dia de trabalho deduzidos do salário em folha para os primeiros e uma contrapartida que varia de 0,02 a 0,8%, proporcional ao capital social da empresa para os segundos.

Como se viu, não em todos os países a fórmula de corporativismo adotada implicou a restrição de direitos políticos, a concessão de direitos sociais como forma de controle da participação política ou a adoção pura e simples de instituições centralizadoras e de cunho autoritário. Assim, se do ponto de vista econômico importa a relação entre interesses organizados e desempenho, do ponto de vista político, o eixo de discussões se situa nas dimensões democráticas ou autoritárias do corporativismo. Essa conseqüência também estrutura o debate na Ciência Política, demarcando campos analíticos distintos em função do papel dos grupos de interesses e do associativismo, em geral, na dinâmica política. O pluralismo de veio democrático e o corporativismo de cunho autoritário se constituíram como duas tradições analíticas distintas, conquanto em ambos os casos a atuação de grupos de interesse esteja presente e possa ser vista como inerente à dinâmica política do Estado capitalista. No primeiro caso são destacados, contudo, os aspectos positivos da atuação de grupos específicos no contexto da democracia. No caso do corporativismo salientam-se, mais freqüentemente, os perigos inerentes à concentração dos interesses em grupos hierarquizados e controlados a partir do Estado. Os casos do corporativismo dos países nórdicos da social-democracia negam a versão autoritária que se atribuiu ao corporativismo, tendo se instaurado, de fato, uma polêmica na fase áurea do Estado de Bem-Estar, sobre

se o arranjo tripartite da negociação de políticas a partir de associações centralizadas representando os interesses do capital de um lado, do trabalho, de outro e tendo o Estado como um árbitro, se caracterizavam ou não como instituições democráticas. Argumentava-se, de um lado, que a centralização contribuía para a politização das lideranças e, portanto, para a criação de uma elite que progressivamente se afastava das bases dentro de cada organização de caráter abrangente. Também apontado como negativo, nesse particular, era o caráter compulsório das decisões para a totalidade das categorias representadas por uma associação de topo. Posteriormente, com a expansão de direitos sociais do Estado de Bem-Estar, os resultados positivos de concertações tripartites foram destacados, tanto nas suas dimensões políticas (redução do conflito), quanto econômicas (estabilidade macroeconômica, controle inflacionário e até mesmo como a alternativa para assegurar a competitividade de pequenas nações no cenário internacional). Pode-se dizer que o corporativismo é destacado na maioria dos estudos sobre o Estado de Bem-Estar como a variável central na explicação dos aspectos virtuosos daquele modelo.

Embora a versão mais difundida do termo corporativismo, recentemente, guarde a conotação de interesses específicos como sendo ilegítimos na política por dizerem respeito à tentativa de se fazer valer os interesses de minorias, nos Estados Unidos inexiste tal conotação, sendo considerados legítimos os interesses especiais organizados e sua interferência na vida política, como seja, por exemplo, a atuação de *lobbies* no Congresso. A existência de inúmeros grupos de interesses e outras associações é até mesmo apontada em seus aspectos positivos do ponto de vista do sistema político, como uma das características centrais da democracia e a base mesma para a instauração do paradigma poliárquico de corte anglo-saxão. A competição entre múltiplos grupos de interesses é, assim, uma das características do sistema democrático pluralista, no qual se resguarda a possibilidade de representação de distintos interesses em vista da sua fragmentação, dispersão e da eventual alternância de orientações políticas e dos grupos que disputam o poder pela via das eleições.

No veio do debate mais contemporâneo que se travou no contexto da retração do Estado de Bem-Estar, da concomitante implementação de políticas neoliberais e da globalização, retomam-se as conseqüências da ação coletiva e do associativismo sobre o desempenho econômico das nações. Mas, aqui também, de um lado, uma corrente enfatiza fortemente a atuação das chamadas coalizões distributivas no sentido de se apropriar de rendas em seu benefício e gerar ineficiência, enquanto outra destaca a forte relação existente entre recuperação econômica, intervencionismo estatal e formatos corporativos de relacionamento entre Estado e sociedade. Inicialmente, a partir dos dilemas cruciais acerca da ação coletiva propostos por Mancur Olson em seu clássico *A lógica da ação coletiva*, esse autor se questiona sobre a relação entre interesses de grandes grupos, a apropriação de rendas e, numa linha contrária à descrita anteriormente do corporativismo como motor do desenvolvimento, sobre a possibilidade de declínio econômico. Uma série de estudos posteriores corroborando essa relação nefasta entre interesses organizados e apropriação de rendas postulam que o conluio entre interesses corporativos e Estados altamente intervencionistas e dotados de burocracias ampliadas constituiria um entrave ao desempenho econômico. Tais estudos serviram de base para a adoção das reformas neoliberais, voltadas à redução do Estado e ao controle do chamado *rent-seeking*. Pode-se aventar que a acepção mais corrente de corporativismo enquanto defesa de interesses especiais de determinadas "corporações" e sua encampação pelo Estado tenha se difundido a partir dessa corrente, no seio do debate mencionado.

Por outro lado, estudos recentes focalizando o sucesso de estratégias de desenvolvimento em cenários restritivos e

altamente competitivos têm salientado que a explicação do êxito se deve ao estabelecimento de sinergia e redes de comunicação entre burocracias especializadas e um setor empresarial organizado, ambos resguardando sua autonomia relativa. Tal é o caso do ressurgimento do Japão no pós-guerra, bem como dos países do Sudeste Asiático, mais recentemente, os quais desenvolveram enormes capacidades de coordenação entre Estado e grupos empresariais para a execução de políticas industriais no contexto da globalização. Estudos comparativos sobre a retração do Estado de Bem-Estar mostram, também, que a existência de estruturas corporativas ou de um forte associativismo empresarial explica tanto menores graus de retração das políticas sociais e maior capacidade de recuperação econômica, quanto menor desarticulação das atividades sindicais, posteriormente à implementação de reformas neoliberais. Outros trabalhos focalizando estratégias de desenvolvimento na globalização mostram como os regimes produtivos que se definem a partir de incentivos das instituições de mercado e uma certa coordenação estatal desenvolvem vantagens institucionais comparativas, tendo como base as relações associativas que se estabelecem entre empresas individuais localizadas em determinadas cadeias produtivas. Tudo isso sugere a importância de graus de intervencionismo estatal e articulação de interesses organizados — ou seja, modalidades de corporativismo — como um fator positivo no desempenho econômico.

Neste sentido, embora a primazia das relações de mercado e a ênfase na não-interferência de fatores políticos preconizadas como condição para o sucesso econômico minimizem e, de fato, desloquem a importância política do vetor trabalho, na realidade toda a dinâmica da globalização tende a se situar ao redor desse eixo. Desde as migrações internacionais dos países menos desenvolvidos para os desenvolvidos, as políticas de imigração restritivas que surgem em contrapartida, a flexibilização de direitos sociais voltada à atração de capitais, os movimentos sociais e os protestos coletivos que surgem em decorrência, as reações de cunho nacionalista que opõem céticos da globalização aos seus mais radicais defensores, a competitividade no comércio internacional e até mesmo o sucesso de estratégias de desenvolvimento, são, todos eles, processos determinados por fatores direta ou indiretamente ligados ao emprego. Toda essa dinâmica está marcada por uma contradição entre a necessidade de reforço das instituições de âmbito nacional e territorial, por um lado (como é o caso das leis de imigração e restrição de direitos de cidadania a populações migrantes), e, por outro lado, do enfraquecimento de outras (como os direitos sociais instituídos pelo corporativismo). O capital tende a fluir para os contextos onde o custo do trabalho se minimiza a partir da flexibilização de instituições corporativas e dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, a perspectiva do desemprego está na raiz da instabilidade e do conflito social contemporâneo, não apenas em países em desenvolvimento, mas também em alguns países desenvolvidos como França e Alemanha, os quais experimentaram o êxodo de investimentos nacionais para outros contextos, com a conseqüente perda de postos de trabalhos e também reformas na legislação social.

É essa a dinâmica que informa os processos de reforma que estão sendo propostos na maioria dos países, entre eles o Brasil, onde a necessidade de atração de investimentos impõe, por um lado, medidas de flexibilização, mas também medidas para conter o aumento do desemprego, que pode ter conseqüências sociais e políticas desastrosas. As reformas em discussão no Fórum Nacional do Trabalho, criado em 2003, se propõem a um acordo equilibrado tripartite em que se procura atender as reivindicações de trabalhadores, empresários e redefinir o papel de arbitragem do Estado. As propostas em discussão, porém, parecem ter resultados bastante assimétricos para os atores envolvidos. O projeto procura flexibilizar alguns pontos da Legislação

Trabalhista em termos de direitos e, ao mesmo tempo, mantém intocados outros pontos da Legislação Sindical, como o imposto e a unicidade sindicais, cuja eliminação se constituiu numa das bandeiras históricas de centrais sindicais como a CUT, desde os anos 80. Na realidade, o projeto de emenda constitucional prévio à possibilidade de aprovação do anteprojeto de reforma determina a extinção da unicidade sindical e dos conceitos de categoria profissional e econômica como critérios para a formação de sindicatos, mas estabelece outras condições draconianas em seu lugar, sobretudo do ponto de vista do papel e do reconhecimento das centrais sindicais. Também quanto ao direito de greve, o anteprojeto amplia os limites impostos por legislação anterior, bem como mantém a Justiça do Trabalho como árbitro dos conflitos capital/trabalho. Enquanto a imposição de perdas de direitos pode afetar negativamente os trabalhadores, a manutenção do imposto sindical (ou apenas a sua eliminação gradual e escalonada) é reivindicada por ambos, empresários e trabalhadores, na medida em que se constitui em um dos pilares de financiamento das suas respectivas entidades corporativas. O anteprojeto privilegia, ainda, uma das demandas empresariais que defende que o contrato coletivo determinado pelo Estado deve ser objeto de acordo entre as partes envolvidas, priorizando, assim, o negociado sobre o legislado. Em resumo, a reforma proposta mantém algumas das características básicas do corporativismo tradicional, na medida em que reforça o poder do Estado, atende prioritariamente os interesses do patronato e restringe a liberdade de organização dos segmentos do trabalho. A não se chegar a um ponto de equilíbrio, porém, em função dos determinantes mais conjunturais que cercam o processo, como o contexto da globalização, perdem os trabalhadores, perdem os empresários, perde o país. Na prática, porém, independentemente das decisões a que se chegue no FNT, a Legislação Trabalhista vem sendo tratada como letra morta e, nos casos de litígio, os empregadores têm optado por encaminhar os casos à Justiça do Trabalho, reforçando a dimensão da judicialização da política. Em outros casos tem prevalecido a utilização de subterfúgios que contornam as exigências da legislação, como, por exemplo, a prática de evitar contratações com carteira de trabalho negociando com os candidatos a postos de emprego uma contratação de serviços através do registro de empresas fictícias, tudo dentro da legislação em vigor. Constata-se, assim, um quadro de desrespeito à legislação por parte dos empresários, de fraqueza dos sindicatos em fazerem valer os seus direitos e, ao mesmo tempo, de ausência de fiscalização por parte do Estado no sentido de aplicar a lei vigente.

Como uma das instituições republicanas mais estáveis, o corporativismo foi objeto de diferentes interpretações, tanto nos momentos iniciais de sua implantação como, mais recentemente, quando se observa a desconstrução das instituições que presidiram todo o período do Estado desenvolvimentista. Para o primeiro período, os aspectos negativos foram francamente enfatizados em detrimento dos aspectos positivos. Prevaleceu a ênfase no controle das atividades sindicais pelo Estado, em detrimento da ênfase na institucionalização de direitos e políticas sociais razoavelmente compreensivas. Prevaleceu a ênfase no gigantismo do Estado e na ineficiência do intervencionismo em detrimento do foco nos índices expressivos de crescimento econômico durante todo o período desenvolvimentista e na criação de uma razoável estrutura de suporte estatal ao setor privado. Assim, no período das reformas orientadas ao mercado, a completa superação das instituições da Era Vargas foi salientada como um imperativo. Embora as reformas efetivadas na década de 90 tenham introduzido uma radical mudança de curso nas características do Estado e nos padrões de intervencionismo estatal, com a conseqüente adaptação de muitas das instituições anteriores ao novo contexto, permanecem aspectos do legado corporativista anterior, tanto nas características estruturais, quanto em

termos do relacionamento Estado/sociedade, como até mesmo em termos do conteúdo das reformas propostas, em alguns de seus aspectos negativos, como se viu acima.

O cenário institucional resultante ainda se encontra indefinido em termos de um regime produtivo mais tipicamente coordenado por instituições de mercado, ou de coordenação mais centralizada no Estado. Conquanto distinto, o novo modelo guarda uma certa linha de continuidade com o modelo anterior, por um lado, em termos da constituição de alguns núcleos consultivos para a discussão de diretrizes gerais de desenvolvimento (como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e de implementação de políticas industriais no âmbito de agências de suporte ao setor privado (como o BNDES). Por outro lado, se instituíram mecanismos de coordenação pelo mercado, com o reforço à autoridade monetária ainda não sancionado legalmente, a implantação de agências regulatórias autônomas e a operação de algumas organizações de interesses em moldes mais pluralistas. Um conjunto expressivo de outras organizações permanece em estruturas de representação organizadas nos mesmos moldes hierárquicos e territoriais do corporativismo anterior, porém exibindo novas formas de atuação. As organizações empresariais pertencentes a esta estrutura — como é o caso da CNI (Confederação Nacional da Indústria) e de algumas federações (FIESP, FIRJAN, etc.) — se modernizaram bastante e atuam de maneira ágil e eficiente para fazer face aos novos desafios impostos por uma economia aberta e pela globalização. Os sindicatos operários vêm passando por um declínio em sua capacidade de mobilização e de organização, mas ainda têm voz e espaço político na estrutura do Estado em governos recentes com representantes escolhidos para o Ministério do Trabalho. Mas se se retém parte do legado, talvez se configure uma nova modalidade de corporativismo, principalmente porque se trata de instituições operando num contexto nacional e sobretudo internacional totalmente distinto.

(Escrito durante permanência no Graduate Center da City University of New York como professor visitante e pesquisador associado ao Bildner Center, com bolsa sênior CAPES/Fulbright, no primeiro semestre de 2006.)

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1994). O corporativismo em declínio? In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (1991). O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, R. (Org.). *Corporativismo e desigualdade*. A construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato (2000). Globalização, herança corporativa e representação dos interesses empresariais: Novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F.. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. (2004). *Empresários, interesses e mercado:* dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG/IUPERJ.

DINIZ, Eli (1992). Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, ano 7, outubro.

CARDOSO, Adalberto Moreira (1999). *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal.* A Era Vargas acabou? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

CARDOSO, Adalberto Moreira (2003). *A década neoliberal e a crise do sindicato no Brasil*. São Paulo: Boitempo.

COSTA, Vanda R. (1999). *A armadilha do Leviatã:* a construção do corporativismo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UERJ.

GOMES, Angela Maria de C. (1988). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Vértice.

LEOPOLDI, M. A. (2000). *Política e interesses:* as associações industriais, a política econômica e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SANTOS, Wanderley G. dos (1979). *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

WERNECK VIANNA, Luiz (1999). *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

3

Método de Constituição das Instâncias Decisórias

Federalismo

Marta Arretche

A ciência política está longe de ter um consenso quer sobre a definição de Estado federativo quer sobre as relações entre este e os ideais democráticos. Há concordância geral quanto ao postulado de que Estados federativos são aqueles em que um governo central convive com unidades federativas independentes, sejam elas províncias, estados, municípios, cantões, etc.

Entretanto, diferentes instituições políticas são destacadas como essenciais para garantir a estabilidade dessa forma de Estado, bem como para caracterizar o que lhe é específico. A multiplicidade de conceitos deriva do fato de que a distribuição de autoridade entre as unidades federativas e a União, bem como seu equilíbrio, são alcançados por diferentes instituições políticas, tais como as regras de representação das unidades federativas nas arenas decisórias nacionais; as regras que regem sua autonomia política; a distribuição de recursos tributários e fiscais; a distribuição de competências. Finalmente, de fundamental importância são as instituições políticas que garantem a estabilidade da fórmula adotada, impedindo que a União invada a autoridade das jurisdições, transformando-as em meras unidades administrativas ou, por outro lado, que a autoridade central seja enfraquecida a

ponto de ameaçar a unidade do Estado-nação. A variedade de arranjos adotados pelos Estados federativos resiste a uma única, definitiva, definição do conceito. Por conseqüência, as diferentes teorias tendem a privilegiar este ou aquele tipo de instituição política como essencial.

Igualmente, não há consenso nos julgamentos acerca das relações entre esta forma de Estado e a distribuição de direitos e de representação política, bem como para a garantia dos atributos de estabilidade e *accountability* da ordem democrática.

No campo da garantia dos direitos, as posições variam entre pólos opostos: de autores que defendem que esta é a forma de Estado mais adequada à garantia das liberdades individuais, dado que a competição entre as jurisdições manteria os governos necessariamente limitados (Buchanan, 1995) a autores que defenderam não haver nenhuma relação entre federalismo e liberdade, de vez que nos EUA este permitiu que minorias no nível nacional — os escravocratas — se mantivessem como maioria no nível local, preservando a escravidão (Riker, 1975).

Os Estados federativos freqüentemente adotam alguma modalidade de sobre-representação das "minorias", vale dizer, grupos étnicos ou religiosos concentrados espacialmente, ou ainda estados/regiões menos populosos ou mais pobres. As fórmulas são muito variadas, envolvendo, na maior parte dos casos, a formação da Câmara Alta, que representa as unidades federativas. Diferem bastante as interpretações sobre o significado desta regra para o ideal representativo. Stepan (1999) considera que a fórmula fere o princípio democrático de que "um homem = um voto". Lijphart (1984), ao contrário, considera que a sobre-representação é uma instituição que garante o respeito à vontade da minoria e impede a tirania da maioria. Fillipov *et al*. (2004) vão além e consideram que a estabilidade democrática em federações assimétricas depende essencialmente de regras de sobre-representação; caso contrário, o domínio da maioria nas decisões nacionais implica grandes chances que a minoria opte pela secessão.

Com relação à estabilidade da ordem democrática, há autores que enfatizam os efeitos negativos dessa forma de Estado, argumentando que em contextos de congestionamento da agenda dos governos, em que muitas e rápidas decisões são necessárias, o poder de veto das unidades federativas impediria a tomada de decisões, produzindo paralisia decisória e, por extensão, instabilidade democrática (Lamounier, 1992). Para outra perspectiva, essa forma de Estado seria mais propensa a produzir estabilidade democrática em sociedades caracterizadas por profundas divisões sociais, raciais, étnicas ou religiosas, de vez que preservaria espaços de autonomia e de representação para as minorias (Lijphart, 1984; Fillipov *et al*., 2004).

Conclusões igualmente não definitivas presidem o debate sobre *accountability*. Embora muitos autores afirmem que a proximidade entre governantes e governados — derivada da descentralização da autoridade política — permite maior controle dos cidadãos sobre as decisões dos eleitos (Tocqueville, [1835]1977; Tiebout, 1956), há autores que demonstram que a dispersão da autoridade política permite que os governantes transfiram a responsabilidade de seus atos para governantes de outras jurisdições, evitando, assim, as sanções de seus próprios eleitores (Pierson; Weaver, 1993).

O Brasil adota a fórmula federativa desde 1891, ainda que nos períodos de exceção (Revolução de 30, Estado Novo e Regime Militar) princípios federativos tenham sido suprimidos, particularmente a autonomia política de governadores e prefeitos. Do arranjo federativo adotado pela Constituição de 88, a agenda de reformas concentra-se nas dimensões relativas à distribuição de recursos fiscais e de competências, ao passo que são bastante estáveis as instituições políticas que garantem a unidade do Estado federativo, bem como aquelas relativas à autonomia política e à representação dos governos subnacionais.

São estáveis as *instituições orientadas a garantir a unidade e estabilidade do estado federativo*. A *proibição de secessão* é uma cláusula pétrea da CF/88, o que quer dizer que não podem os entes federativos retirar-se da União, nem esta regra pode ser objeto de emenda constitucional. O *Supremo Tribunal Federal* desempenha na prática, entre outras funções, o papel da Suprema Corte, qual seja, opera como uma instância de arbitragem nos conflitos de interesse entre a União e os Estados, interpretando a Constituição.

Há grande estabilidade nas regras que regem a *autonomia política das unidades federativas*. No Brasil, *estados e municípios* são unidades federativas autônomas, tendo autonomia para eleger os membros dos Poderes Executivo e Legislativo. Isto significa que os governos locais têm autoridade política própria, derivada de seus próprios eleitores. Respeitada a distribuição constitucional de competências, têm autonomia legislativa para adotar suas próprias políticas públicas, bem como, simetricamente, têm autonomia para aderir (ou não) àquelas propostas pelos demais níveis de governo.

Entretanto, diferentemente de outros Estados federativos, *o sistema de governo, bem como as regras eleitorais e de representação são homogêneos em todo o território nacional*. Os governos estaduais e municipais seguem o princípio da separação de poderes e não têm autonomia para definir suas próprias regras e procedimentos eleitorais. Estas são definidas por legislação federal e pelo Supremo Tribunal Eleitoral. Do mesmo modo, as unidades federativas não têm autonomia para estabelecer suas próprias regras de representação legislativa. A Constituição Federal define o número de representantes das Assembléias Legislativas estaduais e das Câmaras Municipais.

Não está na agenda de reformas políticas modificação neste padrão homogêneo de escolha de governos e representantes. Confirmando este padrão, a única reforma aprovada no período recente diz respeito à alteração do número de vereadores nas Câmaras Municipais, aprovada em 1992, válida para todo o território nacional.

São igualmente estáveis as regras que regem a *representação dos estados nas câmaras nacionais*, bem como as que definem o *unicameralismo no âmbito estadual.* Este último é definido pela Constituição e deve ser adotado por todas as unidades federativas. Para o Senado, cada estado tem três cadeiras. Esta é a Casa que representa os Estados, o que justifica o princípio de equivalência, independentemente da população. Para a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, o artigo 44 da CF 88 também estabelece um princípio de não-proporcionalidade em relação à população: um mínimo de oito, e um máximo de 70 representantes por estado. Na prática, a fórmula sub-representa os estados mais populosos e sobre-representa aqueles com população mais reduzida.

A regra foi adotada na Constituição de 1934 e reiterada por todas as Constituições posteriores (Nicolau, 1997). Mudou o princípio de proporcionalidade vigente na República Velha, que garantia o controle da Câmara dos Deputados pelos estados mais populosos. Atualmente, apenas o estado de São Paulo está sub-representado e os pequenos estados do Norte, sobre-representados; mas, na história brasileira, variaram os estados beneficiados e penalizados (Nicolau, 1997). O tema tem sido objeto de vivo e intenso debate acadêmico, por suas relações com os ideais normativos de representação democrática, bem como de garantia dos direitos das minorias. Entretanto, não entrou para a agenda de reformas políticas, revelando, ao contrário, grande estabilidade desde sua adoção.

A estabilidade das regras que dizem respeito à distribuição do poder político entre as unidades da Federação contrasta com a centralidade dos temas relativos à distribuição de recursos tributários fiscais, bem como de competências na área social, na agenda de reformas.

Parte expressiva da agenda de reformas do arranjo federativo adotado pela CF 88 refere-se às *reformas tributária e fiscal*. As questões centrais desta agenda dizem respeito à *autonomia dos governos subnacionais para legislar sobre seus próprios impostos* e às *regras que regem a distribuição de recursos fiscais*.

As regras fiscais e tributárias da CF/88 implicaram perda de receitas e de autoridade tributária para a União. Na década de 90, esta recuperou parte do terreno perdido, aumentado a carga tributária via elevação de alíquotas das contribuições sociais, criando novos impostos, e retendo parte das transferências constitucionais. Além disso, aprovou a legislação federal que regula com razoável detalhe o gasto dos governos subnacionais nas áreas de saúde, educação, previdência, pessoal ativo e inativo, bem como suas condições de endividamento. Tais reformas aumentaram as receitas da União e limitaram a autonomia de gasto dos governos locais.

Permanece na agenda a questão da autonomia dos governos locais para legislar sobre seus próprios impostos. O debate opõe, de um lado, os que defendem a necessidade de uma legislação federal que evite os efeitos nocivos da guerra fiscal e, de outro, os que defendem sua manutenção como instrumento de desenvolvimento econômico das áreas menos desenvolvidas. Parte desta agenda já foi adotada por emenda constitucional aprovada em 2003, que estabelece alíquotas mínimas para o principal imposto municipal (ISS). Por outro lado, o projeto de unificação do ICMS do governo Lula não foi aprovado.

Presença igualmente visível na agenda de reformas têm as alíquotas dos impostos federais de repartição obrigatória, que constituem os fundos constitucionais. Estes são instrumentos de redistribuição vertical de tributos e de equalização fiscal, adotados desde a Constituição de 1946. Há intensa barganha federativa em torno da distribuição desses recursos. De um lado, estados e municípios pressionam sistematicamente pela ampliação dos recursos de distribuição automática, tendo conseguido algumas vitórias legislativas pontuais. De outro lado, o reconhecimento do limitado efeito equalizador do sistema fiscal vigente tem justificado uma agenda de revisão do modelo de federalismo fiscal, com vistas à melhoria de seus efeitos redistributivos, bem como da capacidade de investimento do governo federal.

Intensa inovação legislativa e institucional caracterizou o período recente no que diz respeito à distribuição federativa de *competências na área social*. Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das *competências comuns* para as *políticas de saúde, assistência social, cultura e educação, habitação e saneamento.* Além disso, privilegiaram a adoção de um modelo *descentralizado* e *democrático*. Ademais, o Brasil adota o princípio da *uniformidade de benefícios*, isto é, os tipos e valores dos serviços oferecidos pelo Estado devem ser homogêneos em todo o território nacional. Na prática, isso significou que estas políticas sejam executadas preferencialmente por estados e municípios, com a participação da sociedade civil em conselhos setoriais. Para tanto, transferências fiscais são mobilizadas para induzir a oferta de bens e serviços.

Grandes expectativas relacionadas a ideais cívicos e democráticos são postas no formato descentralizado e participativo. Espera-se que este crie condições favoráveis a *accountability* dos governos, bem como mecanismos de controle e fiscalização de sua ação. Desde o início da década de 90, parte importante das iniciativas de reforma nestas áreas envolveram a implantação dos sistemas descentralizados por política setorial, bem como a implantação de milhares de conselhos setoriais. Estes conselhos, por sua vez, espelham a estrutura federativa do Estado, qual seja, estão organizados em âmbito municipal, estadual e federal.

No tocante à distribuição das funções entre os níveis de governo, a CF/88 não alterou a estrutura centralizada de gestão das políticas sociais, herdada do regime militar.

Tampouco as reformas implementadas na década de 90 alteraram esta estrutura prévia. Para as áreas de saúde, habitação e saneamento, esta estrutura era e permanece centralizada, qual seja, o governo federal controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, pautando a agenda dos governos locais. Na área de educação fundamental, esta estrutura é historicamente descentralizada, cabendo ao governo federal a atribuição de normatizar condições gerais. Finalmente, os programas de transferência de renda tiveram forte expansão a partir de 2000. Nestes, os governos locais são executores de programas formulados e financiados pelo governo federal.

Não constam da agenda de reformas propostas para reverter o padrão uniforme de oferta de serviços básicos no território nacional. Ao contrário, as propostas em pauta — particularmente no tocante ao SUS e à criação do FUNDEB — visam elevar a redistribuição de recursos da União, de modo a tornar o princípio mais efetivo. Isso ocorre em função da reconhecida desigual capacidade de oferta de serviços entre as unidades da Federação, derivada de sua desigual capacidade de gasto. Tais desigualdades são avaliadas como injustas, o que revela a supremacia do princípio moral que considera necessária a igualdade de oferta de serviços sociais no território nacional.

Por outro lado, tem presença permanente no debate político a contestação do formato centralizado de organização federativa das competências comuns, pelo qual a União tem elevada ingerência na agenda social dos governos locais, limitando na prática sua autonomia para definir seus próprios programas. Argumenta-se que esta fere o princípio federativo da autonomia política, bem como limita a capacidade de os governos locais atenderem às demandas de seus cidadãos, adaptando-se às necessidades locais. Tais princípios orientam os debates internos à organização de cada política setorial e representam uma tensão permanente nas relações entre os níveis de governos no que diz respeito à distribuição de autoridade na prestação de serviços sociais.

Referências

BUCHANAN, James (1995). Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Publius*, 25(2): 19-27.

FILIPPOV, Mikhail; ORDESHOOK, Peter C.; SHVETSOVA, Olga (2004). *Designing Federalism:* A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. Cambridge: Cambridge University Press.

LAMOUNIER, Bolívar (1992). Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio. p. 23-47.

LIJPHART, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.* New Haven: Yale University Press.

NICOLAU, Jairo (1997). As distorções na representação dos estados na Câmara dos estados brasileiros. *Dados,* 40(3).

PIERSON, Paul D.; WEAVER, Kent (1993). Imposing Losses in Pension Policy. In: WEAVER, Kent; ROCKMAN, Bert A. (Ed.) (1993). *Do Institutions matter?* Washington: Brookings Institution.

RIKER, William (1975). Federalism. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson (Ed.). *Handbook of Political Science*. Massachussets: Addison-Wesley Publishing Company. v. 5.

STEPAN, Alfred (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam poder do *Demos*. *Dados*, 42, n. 2, 197-251.

TIEBOUT, Charles M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy,* v. LXIV: 416-424.

TOCQUEVILLE, Aléxis de [1835] (1977). *A democracia na América.* Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/USP.

Sistema Eleitoral

Antônio Octávio Cintra

As eleições desempenham papel essencial na constituição do poder nas democracias representativas. À semelhança das demais atividades políticas que se dão no regime democrático, também elas devem se pautar por normas cuja aplicação garanta a justeza, a transparência e a imparcialidade dos resultados.

A literatura da ciência política sobre as eleições tem reservado a denominação "sistema eleitoral" ao conjunto de normas que definem: 1) a área geográfica em que os representantes serão eleitos e em que os votos serão coletados e computados — as circunscrições ou distritos —; 2) os graus de liberdade à disposição do eleitor na votação e, sobretudo; 3) a forma de traduzir os votos em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo.

Dos sistemas eleitorais, como de outros institutos políticos, esperam-se efeitos diversos, muito difíceis de obter, de modo satisfatório, numa solução equilibrada, que os concilie e seja aceita pelos vários grupos em competição pelo poder. A forma dos sistemas eleitorais e as mudanças que sofrem ao longo da história resultam de conflitos e de negociações entre as várias forças políticas. Os sistemas eleitorais concretos são reavaliados de tempos em tempos pelos participantes do jogo político, em função do que eles ganham ou perdem com suas estipulações. Alguns sistemas, porém, têm-se mostrado duradouros, como o britânico e o norte-americano, porque os vários competidores políticos aprenderam, ao longo da história, a usá-los estrategicamente, de forma que nem perdas, nem ganhos, recaiam sistematicamente sobre um único grupo.

Conquanto resultem da própria luta política, os sistemas eleitorais devem, enquanto instituições democráticas, satisfazer

certas exigências normativas, como, entre outras, as de dar representação aos diferentes grupos, fortalecer os vínculos entre a representação e os cidadãos, aumentar a capacidade do sistema político de decidir e governar, e tornar os resultados do pleito inteligíveis para o eleitor.

Dois princípios eleitorais

Na definição de seus sistemas eleitorais, as democracias se deparam com a escolha entre os princípios *majoritário* e *proporcional*.

O princípio majoritário, de longa tradição histórica, pode encarar-se tanto como um *critério para a tomada de decisão* em grupos, quanto como um *critério de representação política* (Nohlen, 1981).

Nas deliberações coletivas, freqüentemente se tomam decisões por maioria de votos, sendo essa regra encarada como concorde com os postulados democráticos. Assim, nas duas Casas do Congresso brasileiro, tomam-se as deliberações por maioria.

Os primeiros sistemas eleitorais usados pelas modernas democracias para as eleições parlamentares aplicaram o princípio majoritário. O território nacional era dividido em circunscrições (distritos) e, nelas, se aplicava alguma modalidade de regra majoritária para conhecer a quem caberiam as cadeiras em disputa em cada circunscrição. Na verdade, a *maioria* é suscetível de definição variável: existe a maioria relativa (também chamada *pluralidade*), a absoluta (conhecida também como maioria simples) e as maiorias qualificadas (a exigência, por exemplo, de 2/3 dos votos).

A finalidade, explícita ou implícita, da adoção do princípio majoritário é a de *representar* as maiorias de cada circunscrição no Parlamento. Uma maioria parlamentar resulta, assim, da agregação de diversas maiorias distritais. Como, em cada distrito, aproveitam-se apenas os votos da maioria, pequenas diferenças percentuais entre a votação do partido majoritário e a do minoritário em nível nacional podem traduzir-se, no resultado global do pleito, em grandes diferenças no número de cadeiras parlamentares. O sistema eleitoral majoritário preocupa-se, pois, com a formação de maiorias significativas no corpo de representantes, vistas como indispensáveis para haver governo, sobretudo no sistema parlamentarista.

Os defensores do sistema majoritário sustentam, contudo, que também as minorias conseguirão representar-se. Apesar de os votos minoritários se perderem na maioria dos distritos, pois só os candidatos mais votados levam as cadeiras, nada impede que, em outros distritos, os candidatos do partido nacionalmente minoritário constituam maioria e conquistem vagas. Agregados, os representantes do partido ou partidos minoritários podem exercer sua função parlamentar de oposição e lutar para convencer os eleitores a neles votar em futuras eleições, para se tornarem maiorias. E não se trata de um desiderato vazio, pois há real revezamento no poder em países que adotam o sistema majoritário, como é o caso do Reino Unido.

Sustenta-se, também, que o sistema majoritário leva à eleição de representantes com responsabilidade claramente definida perante eleitorados geograficamente circunscritos, argumento válido, sobretudo, no caso norte-americano.

A maioria relativa ou pluralidade é adotada nos sistemas eleitorais britânico e norte-americano (critério conhecido como o do *first past the post*). Outros países, como a França, requerem a maioria absoluta, sendo muitas vezes necessário, para obtê-la, proceder a um segundo turno eleitoral, em que apenas os dois candidatos mais votados no primeiro turno podem concorrer em cada distrito.

Freqüentemente se disputa apenas uma vaga por distrito, mas pode haver distritos em que se eleja uma representação maior — são os distritos plurinominais —, seja votando-se em chapas partidárias, ganhando a mais votada, seja em candidatos, ganhando os que obtenham a maioria dos votos, até serem distribuídas todas as cadeiras.

Além de seu uso na representação parlamentar, o sistema majoritário se usa em algumas eleições senatoriais (caso brasileiro e norte-americano) e nas eleições presidenciais, nas quais se adota seja o critério da maioria relativa seja o da maioria absoluta, com possibilidade de segundo turno (Nicolau, 2004, p. 30).

Os argumentos favoráveis aos sistemas majoritários não calaram as críticas dos que os consideravam fechados aos novos eleitorados, surgidos ao longo do século 19 na Europa, com a expansão da franquia, como também dos setores da elite, temerosos diante da possibilidade da perda de poder no confronto com as novas maiorias. Em conseqüência, a partir da segunda metade daquele século, ganhou força a demanda de outro princípio de decisão e representação, o *proporcional*.

Segundo o *princípio proporcional*, a *decisão* sobre uma eleição deve atender às proporções dos votos conquistados pelos vários competidores. Na prática, o *princípio de decisão* proporcional se traduz em *fórmulas eleitorais* mediante as quais os partidos conquistam uma cadeira parlamentar cada vez que atinjam certo montante de votos, o qual pode ser, por exemplo, o quociente eleitoral, a média maior ou o resto maior.

Como *princípio de representação*, o sistema proporcional considera que as eleições visam representar no Parlamento, na medida do possível, todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral. O parlamento deve ser um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, reproduzindo-as em seus tamanhos relativos. Para seus propugnadores, ele é mais justo, representativo e atende melhor ao imperativo democrático de dar voz às minorias, do que o princípio majoritário.

O sistema proporcional é hoje praticado, sobretudo, mediante o uso de listas partidárias. Contudo, por sua significação histórica, menção deve ser feita ao sistema do "voto único transferível", inventado pelo jurista Thomas Hare, em 1859, e atualmente usado nas eleições de deputados na República da Irlanda. Esse país se divide em 41 distritos eleitorais, em que se elegem três, quatro ou cinco representantes. Os eleitores numeram seus candidatos em ordem de preferência. O total de votos é dividido pelo número de cadeiras a preencher, para calcular o quociente eleitoral. Os candidatos cujas primeiras preferências permitem igualar ou superar o quociente são eleitos. Os votos desses candidatos que excederem o quociente são dados às segundas preferências do eleitor, os votos que sobrarem destes são dados às terceiras preferências, e assim sucessivamente, até se preencherem todos os lugares.

A seguir, apresentamos alguns elementos cuja combinação faz variarem os sistemas proporcionais concretos:

a. Os representantes podem se eleger na circunscrição ou distrito nacional — como ocorre em Israel — ou em porções menores do território, que podem ser os estados ou províncias (caso brasileiro) ou parcelas destes.

b. Em cada distrito, pode-se eleger número variável de representantes. O tamanho da representação eleita por um distrito é sua *magnitude* e, quanto maior, maior a proporcionalidade dos resultados.

c. Pode-se dar ao eleitor maior ou menor influência na escolha dos representantes. Como, no sistema proporcional, cada distrito elege certo número deles, os partidos apresentam seus candidatos em listas, de características variáveis. Umas dão maior liberdade ao eleitor, ao lhe permitir escolher um candidato dentre os arrolados pela lista do partido, outras, maior força ao partido, sendo o eleitor obrigado a votar na lista elaborada pelo partido e não em candidatos individuais. No voto em candidato, contam, na distribuição de cadeiras, os votos por ele conquistados pessoalmente. No voto partidário (voto na lista, tal como o nosso *voto de legenda*), vota-se no conjunto dos candidatos, ou seja, numa chapa partidária.

d. Um tipo polar de lista é a *lista fechada e preordenada*, cabendo ao eleitor votar pela lista tal como se lhe oferece, ou rejeitá-la por inteiro. É invariável a ordem de precedência dos candidatos, fixada pelo partido antes da eleição. Na distribuição das cadeiras pelo partido, segue-se a ordem previamente estipulada por este e conhecida do eleitor. Temos, nesse tipo, o caso extremo do voto partidário, não personalizado. Outros tipos de lista flexibilizam a lista fechada e preordenada. O eleitor pode, em alguns casos, mexer com a ordem prefixada, seja colocando um número diante do nome dos candidatos, para indicar quem deseja em primeiro lugar, segundo, terceiro, etc., diferentemente da ordem prefixada, seja dando um voto personalizado a um ou mais candidatos da lista (chamado *voto preferencial*). Em outros casos, pode também riscar nomes de candidatos que não deseja na lista, que se torna, então, *semi-aberta*. Na *lista aberta*, não apenas o eleitor pode introduzir as transformações acima mencionadas, como também pode combinar, numa nova ordenação, candidatos de listas diferentes (chama-se a isto *panachage*) ou introduzir nomes novos. Caso extremo de *lista aberta* é o adotado no Brasil. A lista partidária é, aqui, apenas uma relação oficial dos candidatos registrados, cabendo ao eleitor escolher um nome entre os apresentados (podendo, porém, optar por votar na legenda partidária, em vez de num candidato). Após o pleito, os candidatos são ordenados pela sua votação pessoal, sendo eleitos os mais votados, até preencher o número de vagas do partido (Nicolau, 2004, p. 42-61; Nohlen, 1981, p. 106-151).

e. Alguns países distribuem as cadeiras proporcionalmente, mas em duas fases. Na primeira, distribuem-nas em nível de distrito (estados, províncias ou divisões menores). Para corrigir eventuais desproporcionalidades surgidas nessa primeira rodada, fazem uma segunda distribuição de cadeiras em nível nacional, usando as cadeiras restantes da primeira distribuição.

f. Para a distribuição proporcional das cadeiras entre os partidos, adotam-se regras matemáticas, chamadas *fórmulas eleitorais*, divididas em dois grandes grupos: o dos divisores e o dos quocientes. Quando se adotam os *divisores*, os votos dos partidos, totalizados no distrito, são divididos por uma série crescente de divisores, sendo os mais conhecidos os divisores d'Hondt (1, 2, 3...) e os Sainte Laguë (1, 3, 5...). Os quocientes da divisão, conhecidos como *médias*, são dispostos em ordem decrescente, e permitem sucessivas rodadas de distribuição das cadeiras disponíveis, cabendo sempre a cadeira ainda não distribuída ao partido que, em cada rodada, apresentar a *maior média* (donde a denominação de "método das maiores médias"). No caso dos *quocientes eleitorais*, divide-se o total de votos pelo número de cadeiras a preencher (quociente Hare). O resultado da divisão é o quociente eleitoral, pelo qual se divide o total de votos de cada partido, para calcular quantas cadeiras cada um conquistou (seu quociente partidário). É preciso ainda uma regra para distribuir as cadeiras restantes, após a primeira distribuição. No Brasil, adotamos o quociente Hare na primeira operação, mas se usam os divisores d'Hondt para distribuir as sobras (Lei 4.737/1965, art. 109).

Sistemas mistos

No período imediatamente posterior à Segunda Grande Guerra, a Alemanha Ocidental concebeu um sistema eleitoral que busca conciliar os princípios proporcional e majoritário. Decide-se a eleição de metade dos representantes ao Parlamento Federal pelo critério majoritário, aplicado em distritos uninominais. A eleição da outra metade segue o princípio proporcional, cabendo aos eleitores votar em listas fechadas e preordenadas, apresentadas em nível estadual. Contudo, o cálculo do número de cadeiras de cada partido (ou seja, o *quociente partidário*) segue a fórmula proporcional, com base na votação partidária obtida nas listas, razão de o sistema ser classificado entre os proporcionais.

Em anos mais recentes, sistemas "mistos" têm sido implantados em numerosos países, tais como a Itália, a Nova Zelândia ou a Rússia, nem todos procurando, como o alemão, seguir os cânones da proporcionalidade na atribuição de cadeiras aos partidos. Elegem-se, na verdade, dois estratos de representantes, um, segundo o princípio majoritário, o outro, segundo o proporcional (Cintra, 2005, p. 75-90; Nicolau, 2004, p. 63-76).

Sistemas eleitorais e sistemas partidários

Entre as razões do interesse pelo estudo dos sistemas eleitorais estão seus possíveis impactos sobre o sistema partidário, em particular sobre o número de partidos políticos. A ciência política considera o número de partidos um importante fator para a capacidade governativa e a estabilidade do próprio sistema político (Przeworski *et al*., 2000).

Nos anos 50, Maurice Duverger deu formulação geral à relação entre o sistema eleitoral e o número de partidos. O sistema majoritário, de maioria simples, levaria ao bipartidarismo, e o proporcional, ou o majoritário de dois turnos, ao multipartidarismo.

Trata-se do presumível efeito das restrições do sistema eleitoral sobre o cálculo eleitoral do votante. Na pluralidade, o eleitor não desperdiçará o voto em candidatos com poucas chances de vitória, e tal comportamento induzirá, ao longo do tempo, ao estreitamento do leque partidário em dois partidos, primeiro em nível distrital e, eventualmente, em nível nacional.

No sistema proporcional, as barreiras são menores e, portanto, não dissuadem o voto em candidatos e em partidos menos populares. Desde a sua formulação original, inúmeros autores testaram essas generalizações e tentaram delimitar-lhes a validade. É preciso considerar, por exemplo, a própria presença, na sociedade, de um sistema partidário, com maior ou menor estruturação e polarização interpartidária, ou a existência de clivagens sociais, entre elas as de caráter étnico, e sua distribuição geográfica, para que os sistemas eleitorais possam ou não exercer um efeito redutor sobre o número de partidos (Sartori, 1996). Esses condicionantes impõem, até mesmo, às vezes, inverter a direção da causalidade. Como observa Vernon Bogdanor, a representação proporcional, em vez de necessariamente causar a multiplicação no número de partidos, foi mero reconhecimento da prévia existência de um sistema multipartidário (Bogdanor, 1993, p. 197).

Referências

BOGDANOR, Vernon (1993). Electoral system. *The blackwell encyclopedia of political science*. Oxford: Blackwell Publishers.

CINTRA, Antônio Octávio (2005). Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. In: FLEISCHER, D. *et al*. Reforma política: agora vai? *Cadernos Adenauer*, ano VI, n. 2. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung. p. 61-93.

NICOLAU, Jairo (2004). *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

NOHLEN, Dieter. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales.

PRZEWORSKI, A. *et al*. (2000). *Democracy and development*: political institutions and well-being in the world, 1950-1990.

SARTORI, Giovanni, (1996). *Engenharia constitucional.* Brasília: Editora da UnB.

Lista Aberta - Lista Fechada

Jairo Nicolau

Um aspecto fundamental no sistema de representação proporcional é a definição de quais nomes da lista que o partido apresentou nas eleições serão eleitos. Uma opção é a *lista fechada*, sistema no qual os partidos definem antes das eleições a ordem dos candidatos na lista. Neste caso, os eleitores não podem votar em nomes específicos, mas apenas no partido. As cadeiras que o partido obtiver vão para os primeiros nomes; por exemplo, se um partido elege dez representantes, os dez primeiros nomes ocuparão as cadeiras. Entre as democracias que utilizam a lista fechada estão Israel, Espanha, Portugal, Argentina e África do Sul. A Itália utilizou a lista fechada pela primeira vez nas eleições de 2006.

Uma outra opção é a *lista aberta*, sistema em que a decisão de quais candidatos serão eleitos depende exclusivamente dos eleitores. Os partidos apresentam uma lista de candidatos e o eleitor vota em um dos nomes. As cadeiras obtidas pelo partido são ocupadas pelos nomes mais votados da lista. A *lista aberta* é utilizada no Brasil, na Finlândia, no Chile e na Polônia.

Uma terceira opção é a *lista flexível*. Neste sistema, os partidos definem a ordem dos candidatos antes das eleições, mas os eleitores podem votar em um determinado nome da lista. O voto dado na legenda confirma o ordenamento dos candidatos definido pelos partidos. Caso um candidato obtenha um número significativo de votos (os critérios de contagem variam em cada país) ele pode mudar sua posição na lista. Esse sistema é utilizado na Áustria, Holanda, Bélgica, Suécia, Dinamarca e Noruega. Nestes países, em geral, o eleitor confirma a lista partidária, por isso, é reduzido o contingente de candidatos

que conseguem mudar suas posições na lista.

• • •

O Brasil adotou o sistema de lista aberta em 1945, antes de outros países que se notabilizaram por utilizá-la (ela foi adotada na Finlândia em 1955 e no Chile em 1958). O sistema atualmente em vigor no país oferece duas opções aos eleitores: votar em um nome (voto nominal) ou em um partido (voto de legenda). As cadeiras obtidas pelos partidos (ou coligações entre partidos) são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam, se elegem. Diferentemente de outros países (Chile, Finlândia e Polônia) onde os eleitores têm que obrigatoriamente votar em um nome da lista para ter o seu voto contado para o partido, no Brasil os eleitores têm a opção de votar em um nome ou em um partido (legenda). O voto de legenda é contado para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos.

Já na década de 1950 o sistema de lista aberta brasileiro passou a receber críticas de alguns políticos e estudiosos. Dois pontos apareceram com mais freqüência nestas críticas. O primeiro é que durante a campanha eleitoral, ao invés de cooperarem entre si, os candidatos seriam estimulados a competirem pelas possíveis cadeiras obtidas pelos partidos. O segundo é que os candidatos teriam fortes incentivos para pedir voto para si, mas poucos incentivos para enfatizar a campanha partidária, o que contribuiria para promover a "personalização" e enfraquecer os partidos. Em geral, essas críticas estavam associadas a outras dirigidas a outros aspectos do funcionamento da representação proporcional no Brasil (a distorção na representação das cadeiras dos estados na Câmara dos Deputados; os efeitos da fórmula eleitoral e a regra das coligações). Por essa razão, as propostas de reforma eleitoral procuravam ser uma opção não para a lista aberta em particular, mas sim à representação proporcional. Durante as décadas de 1960 e 1970 o sistema majoritário (conhecido no meio político como voto distrital) foi a opção dominante nas propostas de reforma eleitoral. Nas décadas de 1980 e 1990 houve uma preferência por propostas que defendiam a adoção de alguma variação de sistema misto (conhecido no meio político como voto distrital-misto).

• • •

Em 2003, a *Comissão Especial de Reforma Política* da Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Ronaldo Caiado (PFL), sugeriu a substituição do sistema de lista aberta pelo de lista fechada nas eleições para Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais. Segundo os defensores da proposta, a lista fechada deveria ser adotada por duas razões. A primeira é o fortalecimento dos vínculos entre os eleitores e os partidos. A segunda é que apenas a lista fechada é compatível com o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais, outra proposta que constava do relatório. O argumento é que seria impossível controlar os gastos do fundo de campanha devido ao grande número de candidatos que disputam as eleições. A proposta de adoção da lista fechada no Brasil gerou controvérsia entre estudiosos, políticos e jornalistas. Entre os argumentos apresentados três merecem ser discutidos com mais cuidado.

Redução da escolha dos eleitores. O sistema de lista aberta permite que o eleitor faça duas escolhas simultaneamente: por um determinado partido (ou coligação) e por um determinado candidato que concorre por esse partido (ou coligação). No sistema de lista fechada o eleitor poderia apenas votar no partido. Assim, nas situações em que o eleitor tivesse alguma restrição por um ou mais nomes dispostos nos primeiros lugares da lista (e que provavelmente seriam eleitos) ele não teria nada a fazer. Portanto, o eleitor teria a sua margem de escolha reduzida.

Os defensores da lista fechada argumentam que o funcionamento do sistema representativo no Brasil já tem vários mecanismos que afetam a escolha dos eleitores. O primeiro é a coligação entre os partidos, que permite que o voto dado em um candidato de um partido acabe contribuindo para eleger um candidato de outro. O segundo é a constante troca de partido por parte dos deputados durante o mandato, o que viola a noção de representação partidária; cerca de 1/3 dos deputados abandonam a legenda pela qual eles foram eleitos durante o mandato. O terceiro é um limitado controle da atividade parlamentar: os eleitores têm a liberdade de escolher o seu candidato, mas essa decisão não passa da cabine eleitoral, já que meses depois da eleição já é muito reduzido o contingente de eleitores que se lembram do nome do candidato em quem votaram — a pesquisa Estudo Eleitoral do Brasil (ESEB) realizada em dezembro de 2002, dois meses depois da eleição, revelou que apenas 44% dos eleitores lembravam do nome do candidato a deputado federal.

A oligarquização dos partidos. Para muito críticos, o principal efeito da introdução da lista fechada no Brasil seria a "oligarquização" dos partidos. Os dirigentes de cada seção partidária passariam a ter o poder de controlar a indicação dos nomes que comporiam a lista, priorizando seus aliados para ocuparem os primeiros lugares na lista e deixando os adversários na parte inferior da lista. O risco existe, mas é importante lembrar que alguns países utilizam os sistemas de lista fechada com relativo sucesso. Portugal e Espanha, por exemplo, a adotaram ainda na fase de redemocratização e conseguiram organizar um sistema partidário consistente. A África do Sul e Israel têm utilizado o sistema de lista fechada para favorecer determinados grupos étnicos e religiosos, e a Argentina para garantir a representação feminina na Câmara dos Deputados. A Suécia utilizou com sucesso a lista fechada até 1994. Não há nenhuma evidência de que os partidos nestes países sejam menos democráticos do que os de outras democracias.

Poder-se-ia esperar que a lista fechada estivesse associada a uma menor renovação parlamentar (uma evidência indireta de oligarquização). A pesquisa feita pelos cientistas políticos ingleses Richard Matland e David Studlar, comparando 25 diferentes países, mostrou que não há nenhuma relação entre o sistema eleitoral e a taxa de renovação parlamentar.

Outra premissa equivocada da crítica da "oligarquização" é imaginar que o processo de seleção de candidatos não mudaria sob a vigência de um novo sistema eleitoral. Hoje os eleitores podem votar em um dos candidatos, mas a lista de nomes é selecionada pelos partidos de maneira fechada. Em geral, os nomes são escolhidos pelos dirigentes partidários e aprovados nas convenções. Com a maior importância conferida aos partidos no sistema de lista fechada, também é plausível imaginar que poderíamos ter partidos menos "oligarquizados" (com primárias e convenções mais disputadas, por exemplo), do que os que temos hoje. Além disso, é possível criar instrumentos para reduzir o controle dos líderes, tais como: assegurar que a lista será formada proporcionalmente entre as diversas chapas que disputarão a convenção; garantir que a escolha pelos delegados (ou filiados) dos nomes que comporão a lista terá que ser feita pelo voto secreto.

Ausência de prestação de contas personalizada. Uma crítica mais consistente à lista fechada é que ela não incentiva uma ligação direta dos representantes com os seus eleitores. Neste modelo, a principal motivação do deputado é cultivar o trabalho partidário (pois é esse que garante a boa posição da lista na eleição seguinte), e o parlamentar tem muito pouco interesse em prestar contas de seu mandato à população em geral. Essa é a principal crítica feita ao funcionamento da lista fechada na Argentina, em Israel e na Espanha.

No sistema de lista aberta em vigor no Brasil os deputados são movidos pela necessidade de sempre estarem conectados às suas bases. Os críticos da lista

aberta alegam que essa conexão nem sempre é feita de maneira eficiente: algumas áreas do estado ficam sem representação direta, já que não conseguem eleger representantes, enquanto outras ficam sobre-representadas; alguns deputados passaram a representar interesses de grupos muito específicos (movimentos sociais, grupos econômicos, igrejas, corporações) em detrimento de interesses mais gerais; sem contar o disvirtuamento do mandato com envolvimento em esquemas de corrupção.

Grande parte das reformas feitas recentemente em outras democracias tem procurado alguma combinação que garanta simultaneamente o voto partidário e algum tipo de *accountability* pessoal. Muitos países (Itália entre 1993 e 1995, Japão, Nova Zelândia, Bolívia e Venezuela) adotaram sistemas mistos, que combinam a lista fechada e o voto majoritário-distrital. A Suécia, depois de uma longa discussão, abandonou o sistema de lista fechada por um sistema de lista flexível, que permite que o eleitor altere a lista.

• • •

Um passo importante na discussão de reforma eleitoral no Brasil foi trazer a opção de adoção da lista fechada à baila. Esse movimento serviu para discutir com mais cuidado as mazelas e as virtudes do sistema em vigor no Brasil. Um passo adiante será olhar com cuidado a experiência dos países que utilizam a lista flexível. Observar particularmente como a Bélgica, a Suécia e a Áustria escolhem seus deputados pode abrir novos caminhos para a discussão sobre a reforma eleitoral. A proposta de fortalecer o vínculo dos eleitores com os partidos, sem perder a possibilidade do voto individual, é uma opção que deve ser considerada no atual debate sobre qual a melhor forma de escolher os representantes no Brasil. Um fator que facilita é que a lista aberta brasileira já permite os dois tipos de voto (nominal e de legenda); restando apenas criar um mecanismo para que o voto de legenda possa favorecer os primeiros nomes da lista.

Referências

BOGDANOR, Vernon (1985). *Representatives of people?* Parliamentarians and Constituents in Western democracies. Aldershot/Hants/England: Gower Publishing Company.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies,* v. 14: 4, p. 417-439.

CARSTAIRS, Andrew McLaren (1980). *A short history of electoral systems in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.

COLOMER, Joseph M. (Ed.) (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave.

KARVONEN, Lauri (2004). Preferential voting: incidence and effects. *International Political Science Review,* v. 25: 2, p. 203-226.

KATZ, Richard S. (1997). *Democracy and elections*. Oxford: Oxford University Press.

NICOLAU (2004). *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

NORRIS, Pippa (2004). *Electoral engineering:* voting rules and political behavior. Cambridge: Cambridge University Press.

SHUGART, Matthew Soberg (2005). Comparative electoral systems research: the maturation of a field and a new challenge ahead. In: GALLAGUER, Michael; MITCHELL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.

Número e Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados

David Samuels

Segundo as pesquisas de opinião pública, os brasileiros têm uma apreciação negativa dos membros do Congresso. Esse sentimento é comum no mundo todo. No meu país, (EUA), escândalos persistentes comprometem tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado. Alguma coisa pode ser feita para melhorar a qualidade e a consistência da representação democrática? Este verbete considera duas reformas potenciais: a mudança no *número* dos deputados e na *distribuição* deles nos estados brasileiros.

As preocupações relativas ao número dos representantes coincidem com o nascimento da própria democracia. Os autores dos *Federalist Papers* (ver especialmente números 55 e 56) — artigos que debatiam a forma que a Constituição dos Estados Unidos deveria assumir durante a convenção constitucional americana original — sugeriam que a legislatura deveria ser grande o suficiente para retratar os diversos interesses da população, a fim de construir coalizões, e, assim, tornar a corrupção mais difícil, porém, não tão grande que resultasse em confusão e na inabilidade para tomar decisões.

Mudar o tamanho da Câmara de Deputados do Brasil mudaria a qualidade da representação democrática? Eu sou cético. Em uma perspectiva comparada, o número de Deputados na Câmara não é muito grande. De fato, como a Tabela 1 sugere, poderia se argumentar que a Câmara de Deputados é muito *pequena*. Esta tabela mostra a população de vários países, o número dos membros da Câmara dos Deputados de uma determinada legislatura e a relação entre a

população e o número dos deputados. Na maioria dos países que constam nessa tabela, essa relação é muito menor do que no Brasil. Apenas em países muito grandes, como os Estados Unidos e a Índia, essa taxa é maior. São muito grandes os parlamentos de países como Israel, Holanda e Nova Zelândia?

De fato, a relação entre a população e o número de cadeiras na Câmara não diferencia muito da média mundial, sugerindo que o tamanho da Câmara não é nem muito grande nem muito pequeno. (Analistas têm mostrado que existe uma relação estatística extremamente forte entre o logaritmo do número de cadeiras e o cubo do logaritmo da população, conhecida como a Lei do Cubo. O número de cadeiras na Câmara dos Deputados tem historicamente conformado a Lei do Cubo.) Deixe-me examinar historicamente a evolução dessa relação no Brasil. A Figura 1 ilustra essa tendência. O eixo horizontal indica o número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Isto se relaciona com a população estimada do Brasil no momento da eleição, no eixo vertical. O primeiro ponto, na posição mais baixa à esquerda, busca estes dois números no ano de 1872. A linha que conecta os pontos do gráfico segue a evolução do tamanho da Câmara até 2006. A linha só rompe com sua tendência de crescimento quando, em 1970, ela se volta mais para a "esquerda". O regime militar no poder, neste período, reduziu o tamanho da Câmara como parte de seu esforço para controlá-la. Entretanto, uma vez iniciado o processo de transição para a democracia, a linha retornou ao seu curso "normal" de crescimento na medida em que a população aumentava. Se os militares não tivessem reduzido o tamanho da Câmara, não haveria razão para supor que a Câmara brasileira seria, hoje, maior ou menor do que ela realmente é.

Se examinarmos a evolução histórica da relação entre população e o número de cadeiras no Brasil mais de perto, nós chegaremos novamente à conclusão de que o tamanho da Câmara é muito pequeno. A Tabela 2 mostra que, em 1872, a Câmara possuía um deputado para aproximadamente 81 mil brasileiros. Essa relação foi diminuindo até 1893, o que significa que a taxa de crescimento da população na Câmara de Deputados superou a de crescimento da população brasileira como um todo. Entretanto, de 1993 em diante, a situação se inverteu: a taxa de crescimento da população brasileira tem superado, em muito, o crescimento do tamanho da Câmara. O tamanho da Câmara se fixou em 513 deputados desde 1994, mas a população brasileira aumentou em mais de 30 milhões de pessoas desde então. Um argumento a favor do *aumento* do tamanho da Câmara poderia ser feito hoje, principalmente porque a população brasileira continua a crescer. Diminuir o tamanho da Câmara, em contraste, muito provavelmente não redundaria em uma economia significativa do orçamento federal. Dado que os brasileiros acreditam pouco nos membros do Congresso, reduzir o tamanho da Câmara poderia torná-los *ainda mais* distantes de seus representantes. Ademais, a teoria democrática sugere que a representação política aumenta a "proximidade" que as pessoas sentem em relação aos seus representantes. Dificilmente uma pessoa pode esperar representar fielmente os interesses de 363 mil pessoas.

No lugar de ajustar o tamanho da Câmara, os brasileiros podem considerar ajustar a forma através da qual são alocadas as cadeiras *no interior* da Câmara. Um fato freqüentemente mencionado sobre as legislaturas brasileiras é seu alto grau de desproporcionalidade. Desproporcionalidade é o grau através do qual a proporção da população em relação às cadeiras varia segundo cada estado. Se a população de todos os estados brasileiros fosse a mesma e o número de cadeiras alocadas para cada um deles fosse o mesmo, não haveria desproporcionalidade na Câmara de Deputados. Entretanto, dado que a Constituição brasileira estabelece um mínimo de oito, e um máximo de setenta cadeiras para cada estado, isto está longe de ser o caso. São Paulo possui cerca de 35 milhões de pessoas

e tem 70 cadeiras na Câmara, uma proporção de 500 mil cidadãos para cada deputado. Essa proporção é muito diferente daquela encontrada no Amapá, por exemplo, onde temos cerca de 600 mil pessoas e oito cadeiras, uma proporção de 75 mil cidadãos para cada deputado.

Muitas das democracias consolidadas têm realizado reformas na proporcionalidade das cadeiras nas Câmaras dos Deputados com o objetivo de alcançar aquilo que é conhecido como a norma da proporcionalidade, "uma pessoa, um voto", ou seja, o voto dos cidadãos nos diferentes distritos deve ser igualmente representado na legislatura. Embora a desproporcionalidade no Brasil seja quase dez vezes pior do que a desproporcionalidade nos Estados Unidos ou no Reino Unido, por exemplo, ela não é a pior no mundo: as Câmaras dos Deputados da Argentina, do Chile, do Equador e da Bolívia são muito mais desproporcionais do que a brasileira.

O Brasil deveria corrigir a proporcionalidade na Câmara dos Deputados? Fazer isto significaria dar para São Paulo mais cadeiras, tirar cadeiras de alguns estados sobre-representados nas regiões Nordeste e, especialmente, Norte, ou em ambas. Este objetivo, do ponto de vista da teoria democrática, pode ser normativamente desejável, mas ele é praticamente viável? A desproporcionalidade no Brasil apresenta uma longa raiz histórica. A Câmara já era altamente desproporcional antes da queda do Império. A Constituição brasileira de 1891 institucionalizou a desproporcionalidade existente ao alocar um mínimo de quatro deputados para cada estado. A Constituição de 1933 buscou reduzir o poder dos estados de Minas Gerais e São Paulo, que conformavam a política do "café-com-leite", e as injustiças contra São Paulo e Minas Gerais continuaram quando as eleições competitivas e o sufrágio universal foram estabelecidos depois da queda de Vargas em 1945. Membros da Assembléia Constituinte de 1946 decidiram aumentar para sete o número mínimo de deputados federais de cada estado. Os estados com mais de 20 deputados ganharam ainda um deputado adicional, num total de 150 mil cidadãos. Em uma manobra visando atingir São Paulo, foi instituído que o estado que obtivesse mais de 20 deputados só teria direito a mais um, num total de 250 mil cidadãos. A Constituição de 1946 aumentou, assim, a desproporcionalidade, principalmente contra São Paulo.

A desproporcionalidade teve conseqüências políticas importantes no período de 1945-1964. Vários cientistas políticos sugeriram que ela contribuía para distanciar o Executivo do Legislativo, uma vez que a composição majoritária e dominante de cada Casa diferia substancialmente: uma base urbana para o Executivo e uma base rural para o Legislativo. Dessa forma, a desproporcionalidade pode ter contribuído para a tensão entre Executivo-Legislativo nesse período.

Durante a ditadura brasileira (1964-1985), os militares mudaram as leis eleitorais várias vezes com o objetivo de fortalecer a ala conservadora do Congresso e enfraquecer principalmente a oposição urbana. Em 1977, o regime estabeleceu um *máximo* de deputados por estado. Essa decisão só afetou negativamente São Paulo, mas ao limitar São Paulo, ela conseqüentemente aumentou o peso político das regiões rurais e mais pobres, onde o apoio ao governo era mais forte. Em 1982, um pouco antes do restabelecimento das eleições democráticas para deputado federal, o regime aumentou o mínimo de número de cadeiras para 18 por estado e, o máximo, para 60. Essa mudança favoreceu ainda mais os estados já sobre-representados e melhorou apenas marginalmente a situação de São Paulo, pois em um sistema proporcional justo, São Paulo teria obtido 101 cadeiras no lugar de 60 cadeiras. (Nessa mesma época, Minas Gerais já não era mais sub-representada porque sua população não tinha crescido tão rapidamente quanto a de São Paulo.) Além disso, os militares criaram o novo estado de Rondônia, na região mais pobre e mais conservadora do Nordeste, acrescentando, assim, outros 8 deputados e 3 senadores à ala conservadora.

O aumento da desproporcionalidade na Câmara não terminou com o fim do regime militar. Em 1988, a nova Constituição democrática aumentou o número máximo de deputados por estado para 70, embora São Paulo não tivesse elegido esse número de deputados até 1994. Entretanto, entre 1985 e 1990 seis novos estados foram criados, acrescentando 48 deputados (cerca de 10% do total) e 18 senadores (cerca de 20% do total) para as regiões menos desenvolvidas, rurais e menos populosas do Brasil. Por contraste, São Paulo nunca conseguiu estabelecer uma boa negociação no sentido de aumentar o tamanho de sua delegação de deputados. São Paulo continua o único estado substantivamente sub-representado na Câmara, embora vários estados permaneçam sobre-representados. Concretamente, os estados que pertencem às regiões subdesenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem 42% da população e controlam 51% das cadeiras da Câmara.

A reproporcionalidade das cadeiras mudaria a natureza ou a qualidade da representação democrática no Brasil? Equalizar a relação entre população e cadeiras nos estados brasileiros tem um apelo normativo: os teóricos há muito tempo vêm sugerindo que a democracia deve buscar considerar cada voto de forma mais igualitária possível. A existência de um Senado torna claramente esse objetivo impossível, uma vez que os territórios possuem direito à representação igual no Senado, independentemente de suas respectivas populações. Entretanto, isso sugere que a Câmara deva ser mantida como a "Câmara do Povo" enquanto o papel da "Câmara dos Territórios" deve ser limitado ao Senado. No Brasil, a distribuição de cadeiras na Câmara favorece os interesses políticos dos estados e das regiões sobre-representadas. O resultado disso é que o povo e os políticos desses estados possuem, desproporcionalmente, mais poder para afetar as políticas públicas, especialmente a distribuição dos recursos orçamentários, do que os cidadãos e os políticos em outros estados. Isto é, certamente, "injusto" do ponto de vista normativo, mas sobre-representar os interesses das regiões mais pobres às expensas das regiões mais ricas é uma prática bem sedimentada no Brasil. Nessa troca, São Paulo paga um preço político. Talvez isto não seja ótimo do ponto de vista teórico, mas muito funcional para o Brasil do ponto de vista prático.

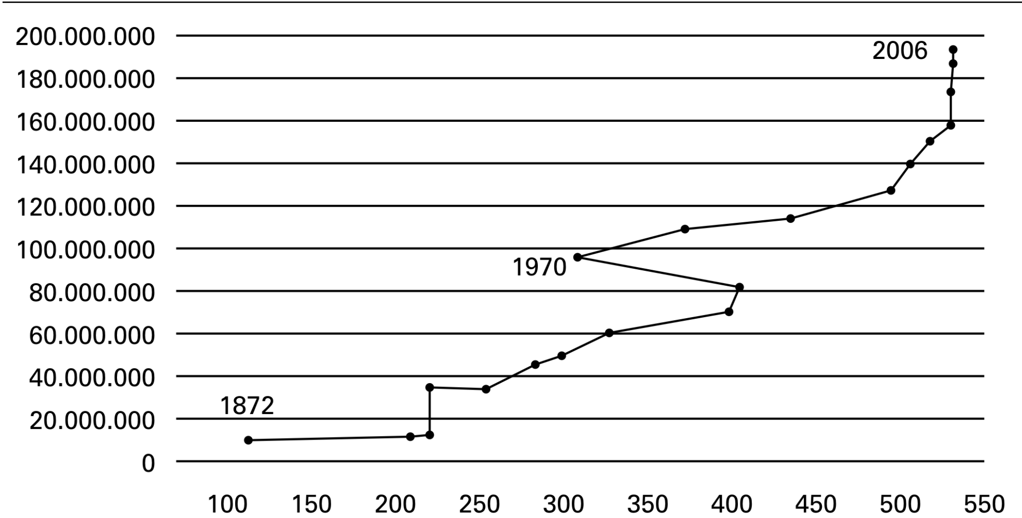
Tabela 1 - Média do Tamanho das Câmaras dos Deputados

Países	População	Deputados	Pop./Deputados
Brasil	186.000.000	513	363.000/1
Canadá	33.000.000	308	107.000/1
França	61.000.000	577	106.000/1
Alemanha	82.000.000	614	134.000/1
Índia	1.100.000.000	545	2.000.000/1
Israel	6.000.000	120	50.000/1
Itália	58.000.000	630	92.000/1
Japão	127.000.000	480	265.000/1
Holanda	16.000.000	150	107.000/1
Nova Zelândia	4.000.000	120	33.333/1
Portugal	10.000.000	230	43.000/1
Espanha	40.000.000	350	114.000/1
Reino Unido	60.000.000	646	93.000/1
Estados Unidos	295.000.000	435	678.000/1

Tabela 2 - Média do Tamanho das Câmaras no Brasil

Ano	População	Deputados	Pop. Dep.
1872	9.930.477	122	81.397
1881	120.000.000	125	96.000
1890	14.333.915	205	69.922
1893	14.333.915	212	67.613
1933	35.000.000	214	163.551
1934	35.000.000	250	140.000
1945	46.000.000	286	160.839
1950	51.943.813	304	170.868
1954	58.000.000	326	177.914
1962	69.546.751	404	172.145
1966	80.000.000	409	195.599
1970	93.137.796	310	300.445
1974	100.000.000	364	274.725
1978	110.000.000	420	261.905
1982	125.000.000	479	260.960
1986	135.000.000	487	277.207
1990	146.825.472	503	291.900
1994	150.000.000	513	292.398
1998	165.000.000	513	321.637
2002	175.000.000	513	341.131
2006	186.112.794	513	362.793

Figura 1 - População X Nº de Deputados



(Agradeço ao Professor Jairo Nicolau do IUPERJ por disponibilizar as informações sobre o número de cadeiras nas Câmaras de Deputados desde o século 19.)

(Tradução: Cláudia Feres Faria - DCP-UFMG)

Referências

NICOLAU, Jairo M. 1997. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados Brasileiros. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, 40(3):441-464.

SAMUELS, David; SNYDER, Richard. 2001. Devaluing the vote in Latin America. *The Journal of Democracy*, 12(1): 146-159.

SNYDER, Richard; SAMUELS, David. 2004. Legislative malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives. In: GIBSON, Edward (Ed.). *Representing regions:* federalism and territorial politics in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew. 1989. *Seats and votes*. New Haven: Yale University Press.

Coligações Eleitorais

David Fleischer

As primeiras teorias sobre as coligações e as motivações dos partidos políticos em participar dessas estratégias políticas foram elaboradas no início dos anos 60 (Gamson), e subseqüentemente ampliadas e adaptadas para incluir dados novos e outras experiências.

No campo da ciência política encontramos dois enfoques sobre *coligações*: 1) alianças entre partidos políticos para formar ou compor chapas de candidatos em comum para concorrer às eleições [*coligações* partidárias ou eleitorais] (Krause; Schmitt; Oliveira; Soares); e 2) alianças ou coalizões de partidos (no período pós-eleitoral) para sustentar um governo com uma maioria efetiva e confiável no Poder Legislativo. Porém, nem sempre um decorre do outro — ou seja, muitas vezes a *coligação eleitoral* que ajudou eleger um grupo de partidos não se converte numa *coalizão partidária* no Legislativo, para sustentar o governo recém-eleito — principalmente em sistemas presidencialistas, pluripartidários com representação proporcional (RP) e especialmente quando essa RP usa coligações com listas abertas — como no caso brasileiro.

Ainda, os estudiosos que analisam a formação e a operação de coligações eleitorais dividem seus enfoques:

1) Entre presidencialismo e parlamentarismo;

2) Quanto ao grau de "pluralismo" no sistema partidário (Dalmoro; Fleischer);

3) Entre os diversos sistemas eleitorais praticados (Schmitt);

4) Entre as listas abertas ou fechadas no sistema proporcional (Dalmoro; Fleischer);

5) Se sublistas são permitidas (na eleição proporcional e/ou majoritária);

6) Entre a coincidência (ou não) de eleições majoritárias e proporcionais (Sousa);

7) Entre os impactos de uma "cláusula de barreira" (Machado); e

8) Se existe algum mecanismo ou regra de fidelidade partidária na fase pós-eleitoral.

Na Europa, é comum a formação de coligações eleitorais abrangentes, como na última eleição italiana, onde duas coligações praticamente empataram — União de Romano Prodi e Casa das Liberdades (CDL) de Sílvio Berlusconi. Na Alemanha, também em 2006, nenhum dos dois grandes blocos — Social Democracia (SPD) e a Democracia Cristã (CDU/CDS) — elegeu uma maioria absoluta de cadeiras no Bundestag e não conseguiu articular uma coalizão majoritária com os partidos menores. Assim, os dois formaram uma "grande coalizão nacional" para governar.

Coligações eleitorais

Embora haja um forte vínculo entre coligações eleitorais e coalizões de governo, especialmente em sistemas parlamentaristas onde a fidelidade partidária é muito forte, a presente análise vai abordar a fase eleitoral deste fenômeno — como e por que os partidos se associam em coligações eleitorais?

Em 2002 e 2006 no Brasil, temos os casos de coligações (ou alianças) eleitorais "informais" em função da *verticalização* das coligações federais/estaduais imposta pelo TSE em março de 2002 e mantida em 2006 (Santos). Embora a coligação PSDB-PMDB fora formalmente "verticalizada" em 2002, em apoio a candidatura de José Serra à Presidência da República, em vários estados o PMDB traiu este artifício e mobilizou votos em favor de Lula já no 1° turno. Em 2006, muitos partidos evitaram participar de coligações presidenciais, para garantir maior liberdade de organizar coligações diversas nos 27 estados, inclusive o PMDB, que repetiu a sua decisão de 1998 — não lançou candidato presidencial e não participou de nenhuma coligação presidencial, justamente para ficar "livre" da verticalização em nível estadual.[1] Esta tendência seria a composição informal de coligações "esdrúxulas" [termo usado pelo TSE em 2002 para justificar a *verticalização*].

Mas, por quais razões os partidos procuram participar de coligações? Em geral, nos sistemas proporcionais, a razão dos "pequenos" partidos é a sobrevivência eleitoral, frente a "barreira" do quociente eleitoral ➔ quanto menor a bancada estadual, maior esta "barreira" para os pequenos partidos. No Brasil, os menores estados têm uma bancada de oito deputados federais, e assim o quociente eleitoral é um oitavo (12,5%) dos votos válidos, maior ainda que a "barreira" dos 5%. Já nos estados maiores, como São Paulo com 70 deputados federais, o quociente eleitoral é menor proporcionalmente – 1/70 ou 1,4% dos votos válidos para eleger um deputado.

Logo, seria de se esperar uma maior freqüência de coligações proporcionais nos estados menores, e uma menor freqüência nas unidades maiores. Também, a sobrevivência das legendas pequenas [micropartidos] seria facilitada em circunscrições maiores (Schmitt). Por exemplo, no período 1945-1964, os pequenos partidos (PTN, PST, PRP, PRT e MTR) sempre conseguiram eleger alguns poucos deputados em São Paulo e outros no Rio de Janeiro (ex-Distrito Federal/Estado da Guanabara) — justamente grandes colégios eleitorais naquela época (Oliveira).

Mas, por que então os grandes partidos aceitaram os pequenos como parceiros em coligações proporcionais? Aparentemente, para conseguir uma mobilização eleitoral um pouco maior contra os outros partidos grandes em cada estado — antes de 1964, freqüentemente havia apenas duas grandes coligações em nível estadual em torno dos dois mais importantes partidos locais (PSD, UDN e PTB). A partir de 1994, no Brasil, as eleições majoritárias (Presidente, Governador e Senador) são coincidentes com os pleitos proporcionais.

Porém, em 1954, 1958 e 1962, metade dos estados brasileiros tinham eleições coincidentes (Governador e Deputados, ambos

com mandatos de quatro anos) enquanto na outra metade havia mandatos não-coincidentes (Governador, cinco anos e Deputado, quatro anos). Neste modelo quase "experimental", Sousa mostrou que em 1962, 42,4% dos deputados federais foram eleitos por coligações. Mas, nos 11 estados com eleições coincidentes, 61,7% dos deputados foram eleitos via coligações eleitorais, porém, nos outros 11 estados (com eleições não-coincidentes) apenas 28,3% dos deputados foram eleitos via coligações. Também cabe lembrar que em 1962, havia duas vagas para senador na agenda eleitoral. Assim, nestes 11 estados com eleições coincidentes, além da coligação para deputado, o partido "líder" negociava os cargos de vice-governador e senador, além dos suplentes deste.

Muitas vezes, os grandes partidos procuram atrair médios e pequenos partidos para a sua coligação eleitoral para aumentar o tempo disponível no horário eleitoral gratuito, especialmente para os cargos majoritários. Outra razão é o efeito do "federalismo partidário brasileiro" — onde alguns partidos são mais fortes em alguns estados, e outros não. Por exemplo, o PDT (um partido médio) é mais forte no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro. O PSDB e o PFL são fortes em muitos estados, mas fracos no Rio Grande do Sul, enquanto o PMDB é forte em quase todos os estados. Já o PT conquistou a maior bancada na Câmara dos Deputados em 2002, mas somente elegeu três governadores em estados menores (Acre, Mato Grosso do Sul e Piauí) (Braga).

É importante ressaltar que no Brasil nunca se usou a "sublegenda" em eleições proporcionais, como em outros países, por exemplo, a Argentina. No modelo brasileiro, quando os partidos formam uma coligação para deputado (com listas "abertas") estas agremiações perdem a sua identidade, como se a coligação fosse um "balaio grande". Na Argentina, para exemplificar, numa coligação, cada partido participante tem a sua "sublista" própria que é apurada separadamente. Assim, conforme a votação obtida, aloca-se a cada coligação os assentos proporcionais à sua votação, e depois se processa um novo cálculo proporcional entre as sublistas para ver quantos destes assentos conquistados cabem a cada *sub-lema*.

No Brasil, usou-se o artifício de sublegenda apenas para cargos majoritários durante o regime militar (1964-1985) para eleger senadores e prefeitos. Neste caso, a ARENA e o MDB poderiam lançar até três candidatos a estes cargos, e o partido que recebia o maior número de votos vencia, e a sublegenda deste elegia o senador ou o prefeito, embora o candidato (sublegenda) do outro partido talvez tenha alcançado a maioria simples dos votos. Este mecanismo da sublegenda foi um *casuísmo* que favorecia a ARENA, que tinha dificuldades em acomodar suas alas (ex-PSD, ex-UDN, ex-PR, etc.) nestas eleições majoritárias.

Nas eleições majoritárias anteriores a 1964, as alianças partidárias eram seladas pela composição das chapas — presidente/vice-presidente, governador/vice-governador, senador/suplentes e prefeito/vice-prefeito — lembrando que naquela época os vices eram candidatos "independentes" (desvinculados do cargo titular), e de suplentes a senador. A partir de 1985, os vices passaram a constar numa chapa única com o titular, mas estes cargos ainda eram negociados para formar coligações.

No período pré-1964, o conteúdo das alianças eleitorais também era *esdrúxulo* [na linguagem do TSE, em 2002] —, conforme o estado. Por exemplo, o PTB aliava ao PSD contra a UDN em alguns estados (como Ceará), e, em outros, a UDN coligava com o PSD contra o adversário comum (PTB), como no Rio Grande do Sul. Em 1950, Getúlio Vargas e Adhemar de Barros selaram uma aliança PTB-PSP para o retorno de Vargas à Presidência (o PSP lançou o candidato a vice-presidente) e ainda queriam a adesão do PSD. Porém, o presidente General Eurico Gaspar Dutra vetou essa idéia e obrigou o "seu" PSD a lançar candidato próprio — o pouco conhecido deputado mineiro Christiano Machado. No entanto, na maioria dos estados, o PSD apoiou a eleição de Vargas "informalmente". Assim, o PSD foi "cristianizado" (Soares).

Nas eleições proporcionais de 1994, por exemplo, várias coligações exibiam uma falta de consistência "ideológica" nas suas composições — por exemplo: o PSDB de F.H. Cardoso se aliou com o PDT em sete estados, o PCdoB, em seis, e o PPS em quatro; e o PFL de Marco Maciel aliou-se ao PDT em seis estados. O PT tinha uma política de coligações mais consistente naquele ano e se aliou com o PSDB em apenas um estado. Naquela eleição, o PCdoB coligado com o PT conseguiu eleger 10 deputados federais, mas oito destes "às custas" do PT em função da lista aberta — onde o PCdoB mandava seus eleitores concentrar seus votos em um só nome, enquanto eleitores do PT dispersavam seus votos "na legenda".

Reforma política e coligações eleitorais

Várias propostas de reformar a legislação partidária e eleitoral têm sido apresentadas nos últimos anos. Algumas dessas modificações propostas teriam impactos sobre o artifício de coligações eleitorais:

1) simplesmente proibir coligações nas eleições proporcionais;

2) adotar listas "fechadas" e preordenadas pelos partidos/coligações;

3) utilizar sublegendas dentro destas listas fechadas; e

4) adotar o mecanismo de "federações" de partidos em vez de "coligações".

A simples eliminação de coligações nas eleições proporcionais seria o fim da maioria dos pequenos e micropartidos no Brasil — inclusive os chamados "partidos históricos", como o PCdoB e o PPS. Talvez, apenas sete ou oito partidos maiores sobrevivessem a esta regra (Dalmoro; Fleischer).

Adotar listas "fechadas" é outra mudança cogitada nessas propostas para "enquadrar" o Brasil na variante do sistema proporcional mais freqüentemente usado mundialmente. Porém, duas alternativas são apresentadas — com ou sem sublistas ou sublegendas.

No modelo com sublegendas, cada partido participante da coligação apresentaria a sua lista de candidatos previamente ordenada (do 1º nome ao 20º nome, por exemplo) e na subdivisão das vagas conquistadas pela coligação a parcela alocada a cada sublegenda participante obedeceria à ordem preestabelecida em cada sublista.

Na alternativa sem sublegendas, os partidos participantes da coligação "balaio grande" teriam que decidir quantos candidatos caberia a cada legenda e a ordem em que estes entrariam na lista única.

Tanto uma como outra alternativa teriam um impacto negativo sobre as chances de os pequenos partidos "aproveitarem" a coligação para eleger seus candidatos, comparado com a simples lista aberta.

Finalmente, a proposta de transformar as tradicionais coligações eleitorais no Brasil em "federações" de partidos foi formalizada através do Projeto Lei 2.679/03 aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 3 de dezembro de 2003. Além de "fechar" a lista proporcional para a eleição de deputados, esse PL "enquadrou" os partidos participantes de coligações [federações] num esquema de fidelidade pós-eleitoral.

Cada "federação de partidos" [coligação] teria que ficar unida durante três anos após a eleição, e seus deputados eleitos seriam impedidos de mudar de partido. De uma vez, esse mecanismo tentaria "preservar" os pequenos partidos e, ao mesmo tempo, evitar o "troca-troca" de legendas pelos deputados após o pleito. Em 2002, por exemplo, a coligação que elegeu o presidente Lula (em segundo turno) havia eleito 218 deputados no primeiro turno — mas até 1º de fevereiro de 2003 (data da posse dos eleitos) a bancada governista havia recebido 34 "migrantes" e contava com 252 deputados. Mais tarde, com a adesão do PMDB e do PP, a bancada governista chegou a 370 deputados em junho de 2003.

Na legislação atual de coligações, esta aparente "união" se desfaz no dia após o pleito, e cada deputado eleito, cada partido, toma seus rumos de uma maneira independente — como "um ficar" na linguagem dos

jovens. Com a federação de partidos, seria como uma "união estável" de três anos. Porém, o PL 2.679/03 colocou alguns "condicionantes" para formar tais "federações", inclusive a norma de "candidato nato" (os atuais deputados teriam lugar cativo no topo da lista fechada da federação) — obviamente, para facilitar a aprovação pelos deputados eleitos em 2002.

Mesmo com a inserção de vários "agrados" para os deputados, esse Projeto de Lei não entrou na pauta de votação na Câmara dos Deputados por causa de ameaças de três partidos médios — PP, PTB e PL (os últimos dois muito beneficiados pela "migração" de deputados em 2002 e 2003). Quem sabe, com uma grande renovação, a nova Câmara consiga, em 2007, votar uma reforma político-partidário-eleitoral e modificar este mecanismo de coligações eleitorais.

Nota

[1] Nos códigos eleitorais de 1950 e 1965, estes "conjuntos" de partidos para fins eleitorais eram chamados de *alianças*, já na legislação eleitoral a partir de 1985 a denominação passou a ser *coligações*. Brasília, 5 de junho de 2006.

Referências

BRAGA, Maria do Socorro. 2006. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 228-245.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. 2005. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE; SCHMIDTT (Org.). *Partidos e coligações,* p. 85-113.

GAMSON, William A. 1961. A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, 26:373-382.

KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). 2005. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP.

MACHADO, Aline. 2005. A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE; SCHMITT (Org.). *Partidos e coligações.* p. 43-83.

OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de. 1973. Notas sobre o comportamento das coligações eleitorais no Brasil (1950-1962). *Dados,* Rio de Janeiro, 10:166-183.

SANTOS, Fábio. 2006. Verticalização: a confusão no colo do STF. *Primeira leitura*, 3 de março de 2006. <http://www.primeiraleitura.com.br>.

SCHMITT, Rogério. 2005. Os estudos sobre alianças de coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE; SCHMITT (Org.). *Partidos e coligações*. p. 11-25.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. 1964. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. *Revista Brasileira de Estudos Políticos,* Belo Horizonte, 17:95-124.

SOUSA, Vivaldo de. 2005. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE; SCHMITT (Org.). *Partidos e coligações*. p. 27-41.

Justiça Eleitoral

Matthew Taylor

A Justiça Eleitoral foi criada em 1932, como parte de uma ampla reforma no processo eleitoral incentivada pela Revolução de 1930. Sua criação foi um grande avanço institucional garantindo, pela primeira vez na história brasileira, que as eleições tivessem o aval de um órgão teoricamente imune à influência dos mandatários (Silva Bohn *et al.*, 2002). Esta instituição foi extinta com o advento do Estado Novo, mas foi reerguida em 1945 e manteve-se em funcionamento contínuo desde então, mesmo durante o regime militar de 1964 a 1985. Durante este último período, deve-se ressaltar o fato de o processo eleitoral não raras vezes ter sido manipulado pelo regime militar. Entretanto, esta manipulação geralmente se dava no âmbito da legislação eleitoral, e não no plano de maior atuação da Justiça Eleitoral, o processo eleitoral em si (Sadek, 1995).

Talvez devido a esta história, a Justiça Eleitoral pôde exercer o papel importante que desempenhou na transição para a democracia, possibilitando a adoção de novas regras e de novos padrões de participação eleitoral distintas daquelas traçadas pelo regime militar, além de proporcionar um nível mínimo de confiabilidade ao novo sistema de administração e controle do processo eleitoral (Sadek, 1990, 1995). Não é exagero afirmar que a Justiça Eleitoral foi uma das instituições mais relevantes em termos de providenciar as garantias necessárias para uma transição estável, tanto nas eleições indiretas de 1985, quanto nas primeiras eleições diretas de 1989, episódio no qual a instituição foi diretamente responsável pela implementação e o julgamento dos critérios para o registro de novos partidos políticos e candidatos aos diversos níveis de governo.

A Justiça Eleitoral como instituição

A Justiça Eleitoral desempenha uma importante função na administração e condução das eleições, cuidando tanto da isenção e lisura do processo quanto da sua abrangência e celeridade. Cuida do controle do alistamento eleitoral; do registro das candidaturas; do controle das campanhas e, em especial, da propaganda eleitoral; da contagem e processamento dos votos; da análise das contas das campanhas; e da diplomação dos vitoriosos. Apesar de ser uma instituição da Justiça, a Justiça Eleitoral não somente adjudica disputas no âmbito eleitoral, mas também reúne atribuições dos poderes Executivo e Legislativo: administra e gerencia as eleições e estabelece regras legais através da emissão de instruções normativas.

A Justiça Eleitoral é composta de forma parecida aos outros órgãos da Justiça no Brasil, isto é, por um Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) na capital de cada estado e no Distrito Federal, juízes eleitorais, e juntas eleitorais (Constituição de 1988, art.118). O TSE, órgão máximo da Justiça Eleitoral, é composto por sete membros, sendo que três destes são indicados dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois dentre os ministros do Supremo Tribunal de Justiça, e dois são nomeados pelo Presidente da República, entre advogados indicados pelo STF. As decisões do TSE são irrecorríveis, salvo aquelas que são inconstitucionais ou denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança (art. 119). Os juízes eleitorais são juízes de Direito, e as juntas eleitorais são presididas por um juiz vitalício e mais dois cidadãos nomeados pelo TRE local. Com exceção das juntas eleitorais, todos os órgãos da Justiça Eleitoral são permanentes, mas embora os funcionários sejam de carreira, os juízes têm cargo temporário, sendo que a nomeação é para o prazo de dois anos com uma possibilidade de renovação para um segundo biênio.

Em termos do poder institucional da Justiça Eleitoral, são várias as garantias da provável continuidade da Justiça Eleitoral como poder independente e de razoável influência dentro do sistema político. Além do histórico geralmente positivo da Justiça Eleitoral como árbitro da contestação política, e da nomeação de integrantes da Justiça Eleitoral oriundos de um Judiciário que já é razoavelmente independente diante dos poderes Executivo e Legislativo, a instituição também se beneficia por possuir amplas competências administrativas que lhe outorgam o poder de regulamentar as leis eleitorais. Adicionalmente, as regras eleitorais são estabelecidas em nível federal e têm validade em todas as unidades da Federação, ao contrário da praxe na maior parte dos sistemas federativos (Silva Bohn *et al*., 339), o que proporciona à Justiça Eleitoral uma facilidade de agir de forma uniforme em toda o território brasileiro.

Fraquezas na Justiça Eleitoral

Em geral, o desempenho da Justiça Eleitoral tem sido extremamente positivo em termos da eficiência e autonomia com a qual cumpriu sua função no período pós-autoritário. No entanto, esse desempenho mostra alguns desequilíbrios. De um lado, a Justiça Eleitoral tem se mostrado extremamente eficaz na melhoria do processo eleitoral, isto é, em relação à apuração do voto e à participação generalizada dos eleitores. Não pairam grandes dúvidas sobre fraudes na urna no dia da votação: a introdução da urna eletrônica (começando em 1996, e tornando-se quase universal em 2000) ajudou a tornar o processo de votação mais célere e transparente. A capacidade de organização logística das eleições também é formidável: o processo pelo qual as cédulas e urnas são colocadas até nos povoados mais remotos é um feito que comprova a extensão e a capacidade do Estado brasileiro. Ainda do lado positivo, o TSE tem mostrado uma capacidade de absorver um eleitorado que cresceu continuamente ao longo do último

século, tanto em seus números absolutos (atualmente em torno de 122 milhões), quanto como porcentagem da população, culminando na outorga do voto aos analfabetos em 1985, que tornou o sufrágio adulto universal. Enfim, o processo pelo qual os eleitores participam do processo de votação, supervisionados pela Justiça Eleitoral, beneficia-se de alta taxa de credibilidade.

De outro lado, no entanto, o desempenho da Justiça Eleitoral deixa muito a desejar, avançando pouco no sentido de fiscalizar a participação dos partidos ou dos candidatos nas mesmas eleições, e muito menos ainda na punição de eventuais erros decorrentes da atuação destes atores políticos. Tendo em mente o propósito desta coletânea, de oferecer subsídios para aprimorar as instituições políticas, é essencial assinalar as principais fraquezas da Justiça Eleitoral.

Estas se resumem principalmente na dificuldade de monitorar e detectar irregularidades e na dificuldade de punir efetivamente os envolvidos em eventuais crimes eleitorais. Embora a Justiça Eleitoral seja eficaz na punição de algumas manipulações do processo eleitoral, como abusos por parte da mídia ou abusos no horário eleitoral gratuito, deixa muito a desejar na fiscalização e punição de irregularidades relativas ao financiamento irregular de campanhas ("caixa dois") e ao uso indevido da máquina governamental. De acordo com um levantamento parcial das representações feitas diante da Justiça Eleitoral, 70% dos procedimentos são relativos ao horário eleitoral, e apenas 0,3% resulta em condenação por crime eleitoral (Santos, 2003).

Estas fraquezas da Justiça Eleitoral resultam de dois males maiores: o fato de mudanças na legislação sobre campanha e sobre as eleições estarem justamente nas mãos dos que mais se beneficiam de uma legislação pouco rigorosa; e a dificuldade de se monitorar eleições efetivamente diante de um sistema político-partidário que incentiva um número imenso de candidaturas e partidos. O TSE já concedeu registro definitivo a 29 partidos políticos, o que lhes permite participar das eleições e da propaganda eleitoral gratuita, além de receber recursos do Fundo Partidário. Foram quase 380 mil candidatos a cargos municipais, estaduais e federais nas eleições de 2004, sendo que muitos destes concorreram com seus correligionários partidários, inflando o custo e a agressividade das campanhas. Diante das reconhecidas "deficiências técnico-materiais e de recursos humanos" da Justiça Eleitoral (Sadek, 1995, p. 67), o elevado número de candidatos e partidos e a acirrada concorrência entre eles dificultam imensamente a fiscalização.

A coibição preventiva da prática de crimes eleitorais, através do monitoramento efetivo dos candidatos e partidos políticos, é difícil, em vista das inúmeras possíveis contravenções, tais como o uso da máquina do governo para favorecer candidatos, o financiamento ilícito de campanhas, e as tentativas de compra de votos, fenômeno que pesquisa nacional estima ter atingido um em cada sete eleitores (Speck, 2003). O monitoramento de tais infrações pela Justiça Eleitoral depende quase inteiramente de denúncias advindas da sociedade civil. A única exceção a esta regra se dá no monitoramento pró-ativo do financiamento de campanha, pelo qual todos os candidatos apresentam as contas da campanha para consideração pela Justiça Eleitoral até trinta dias após o pleito.

Mas a combinação de campanhas caríssimas (Silva Bohn *et al*., 2002 estimam o custo de se eleger deputado federal em torno de 4,5 a 6 milhões de dólares), regras inócuas ou frouxas tanto de declaração de gastos quanto do autofinanciamento da campanha pelo próprio candidato (o que dificulta o monitoramento de ingressos suspeitos), e a falta de uma legislação mais rigorosa, que permita a rejeição de contas suspeitas, tende a dificultar o trabalho da Justiça Eleitoral. Como concluem Silva Bohn *et al*. (2002, p. 351), devido a esses fatores, "as contas de campanha acabam se tornando uma peça de ficção, e a prestação de contas é vista como um acordo de cavalheiros, no qual cada partido ratifica a lisura da contabilidade alheia, para que, em troca, possa ter

as próprias contas aprovadas". O resultado, não surpreendentemente, é um uso generalizado do chamado "caixa dois", pelo qual as doações e gastos verdadeiros de campanha são feitos longe do olhar da Justiça Eleitoral.

A dificuldade em se punir infrações devese, em parte, a separação institucional da Justiça Eleitoral de outras instituições jurídicas: isto é, da existência de esferas diferentes da Justiça para tratar de assuntos de corrupção por políticos governantes, e, outra, para tratar de irregularidades eleitorais, mesmo que a prática da corrupção pelos governantes muitas vezes seja incentivada pelas demandas do sistema eleitoral. Deve ser realçada, também, a existência de uma justiça privilegiada para alguns políticos, como deputados e ministros, que detêm o privilégio de foro especial, ao contrário de seus pares não eleitos.

Pensando uma nova Justiça Eleitoral

Qualquer reforma a ser pensada para a Justiça Eleitoral deve achar um equilíbrio entre diversas metas: aumentar o grau de transparência disponível ao eleitorado sobre a real relação entre candidatos políticos e seus financiadores; fortalecer os partidos políticos de forma que eles representem de fato uma tendência discernível ao eleitor, e não um emaranhado de interesses diversos e, muitas vezes, internamente conflitantes; e finalmente, criar regras claras, transgressões às quais possam ser monitoradas, investigadas e eficientemente punidas de maneira que desestimulem futuros crimes. Mas estes objetivos apresentam duas complicações: a primeira é a possibilidade de um excesso de regras que possam ser ignoradas pela sua complexidade e pelas dificuldades de implementá-las efetivamente. A segunda, de ordem mais imediata, é que estas mudanças requerem reformas em três níveis bem distintos do sistema jurídico e político.

O primeiro nível, no qual as reformas podem ser promovidas, é interno à Justiça Eleitoral. Essas mudanças podem ser avançadas dentro do TSE através de resoluções de cunho próprio ou de acordos de cooperação com outras partes da burocracia estatal para tentar aprimorar o controle e a transparência das eleições. Esforços neste sentido variam desde iniciativas burocráticas, como o recadastramento de eleitores ou a criação de um novo título de eleitor que iniba as fraudes, até esforços que já estão em andamento para aprofundar a cooperação e a troca de informações com outras instituições do Estado. Estes últimos incluem tentativas de melhorar o monitoramento das campanhas políticas através da cooperação entre a Justiça Eleitoral, a Receita Federal e os Tribunais de Conta, e o aprofundamento da cooperação com a Polícia Federal e os Ministérios Públicos, nos esforços de investigação e efetiva punição de eventuais transgressões. No caso da cooperação com a Receita, já está em curso uma inovadora tentativa de acompanhamento conjunto da prestação de contas nas eleições de 2006, que poderia ser aprofundada tanto com a Receita quanto com os Tribunais de Conta para desvendar gastos e receitas não declaradas.

Outras mudanças internas à Justiça já foram propostas por uma comissão de notáveis convocada pelo TSE em 2005, mas ainda não foram implementadas. Entre estas estão a melhoria na prestação de contas partidárias, que hoje em dia não se colocam à disposição na Internet, dificultando, assim, o acompanhamento público, e uma melhor divulgação dos doadores de campanha, com ênfase na identificação pública destes, antes das eleições. Ambas as propostas ajudariam a fechar o cerco aos doadores que se aproveitam da não publicidade das contas partidárias para fazer doações ao partido que não raramente são diretamente repassadas a um determinado candidato. Finalmente, uma mudança de efeito prático poderia ter efeitos imediatos: a realocação dos recursos internos da Justiça Eleitoral. Por via de exemplo, o TSE gastou em tornou de

R$1 milhão no ano passado para renovar sua frota de carros oficiais, mas dispôs de somente cinco funcionários para realizar todo o controle nacional das despesas partidárias.

O segundo nível de reformas inclui mudanças na própria instituição da Justiça Eleitoral e na legislação relativa às eleições. Ambas haveriam de ser aprovadas pelo Congresso. Em relação à primeira, é de longa data a crítica à investidura temporária dos membros dos tribunais eleitorais, que apresenta "o inconveniente de impedir uma maior especialização nos assuntos atinentes ao contencioso eleitoral" (Sadek, 1995, p. 38). Neste mesmo sentido, a Justiça Eleitoral como instituição também poderia ser fortalecida através de maiores dotações orçamentárias para a Justiça Eleitoral e o Ministério Público eleitoral, permitindo a ampliação de sua capacidade (se combinado com a racionalização e realocação de seu gasto na linha recomendada acima).

Entre as propostas para aprimorar o controle dos gastos legítimos de campanha, o aumento da fiscalização, a criação de benefícios para os contribuintes legais, e um aumento na efetiva punição são essenciais. Em relação à fiscalização, uma proposta seria a contratação temporária de auditores externos pela Justiça Eleitoral durante períodos eleitorais. Estes auditores poderiam ser tanto do setor privado quanto servidores públicos "emprestados" durante o período eleitoral (do Ministério da Fazenda, dos Tribunais de Contas, etc.) para incorporar comissões temporárias de fiscalização de contas. Tal proposta não implicaria aumento permanente no tamanho da burocracia, mas garantiria uma divulgação mais rápida das fontes financiadoras legítimas e da relação entre gastos efetivos e rendas declaradas. Uma segunda proposta, do Professor Marcos Cintra, centralizaria o orçamento dos candidatos na Justiça Eleitoral: qualquer doação ou gasto declarado teria que passar pelo crivo da burocracia eleitoral, permitindo maior fiscalização da fonte e destino dos recursos declarados. Qualquer gasto extra-oficial seria facilmente reconhecido por não ter passado pela Justiça Eleitoral. Em relação a benefícios, uma proposta recorrente é a isenção fiscal dos contribuintes, que criaria incentivos para tirar as doações das sombras e aumentaria a transparência das campanhas. Finalmente, em termos de punição, o aumento das penalidades para a prática de "caixa dois" já foi proposto, com um aumento na pena máxima de cinco a oito anos e a elevação das multas. Mas essas punições deveriam ser estendidas, na prática, não somente aos políticos envolvidos, mas também aos doadores, que quase nunca sofrem as conseqüências pela prática de "caixa dois".

Reformas mais profundas na legislação relacionada à Justiça Eleitoral tendem a ser de difícil implementação, especialmente porque a pressão pública a favor da reforma chega a seu apogeu exatamente no auge das crises políticas, quando os congressistas estão geralmente distraídos pelo acompanhamento do escândalo. Mas não se deve esquecer que mudanças mais profundas na legislação eleitoral, como o aumento da eficácia das penalidades, podem ser efetivadas através dos esforços da sociedade civil. Nesse sentido, a aprovação da Lei 9.840 de 1999 é exemplar: um grupo de organizações civis, liderado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), conseguiu mais de um milhão de assinaturas para aprovar uma iniciativa popular de lei mudando as penalidades impostas para a compra de voto, impondo não somente uma multa, mas também — e talvez de maior efeito dissuasor para os políticos — permitindo que a Justiça Eleitoral rapidamente invalide a candidatura de políticos envolvidos. É difícil acreditar que o Congresso teria tomado a iniciativa de promover esta reforma sem uma pressão mais direta da sociedade.

Finalmente, embora não seja imediatamente relevante a questão da Justiça Eleitoral, mudanças mais amplas no sistema político-partidário também poderiam ajudar a melhorar a transparência do sistema eleitoral. As três propostas mais comuns são

de trocar a representação proporcional para um sistema de voto distrital misto, criar listas fechadas de candidatos dentro de cada partido e introduzir regras mais rígidas de fidelidade partidária. Juntas, estas propostas criariam um vínculo mais direto entre eleitores e seus representantes distritais, diminuiriam a competição entre candidatos do mesmo partido, e fortaleceriam os partidos políticos. Em suma, poderiam diminuir o alto custo das campanhas, eliminando um incentivo muito relevante no problema do financiamento ilegal através de "caixa dois", além de aumentar os custos eleitorais de transgressões eleitorais, tanto para candidatos específicos quanto para seus partidos políticos.

Enfim, não faltam propostas para melhorar a transparência do processo eleitoral. Algumas, como o financiamento público das campanhas, não parecem ser soluções eficazes, porque reduziriam pouco os incentivos ao financiamento não contabilizado pelas campanhas. Outras propostas, como um aumento nas penalidades impostas aos infratores, dificilmente alcançarão o sucesso se não forem implementadas conjuntamente com outras medidas que fortaleçam a Justiça Eleitoral na sua capacidade fiscalizadora e punitiva. Finalmente, é importante realçar a dificuldade de qualquer iniciativa reformista prosperar sem maciço apoio popular. Tendo em vista a ampla reação popular ao atual escândalo político, talvez seja uma hora propícia para se pensar as alternativas que possam criar um sistema mais efetivo e capaz de coibir as piores contravenções das leis eleitorais, garantindo, assim, a legitimidade do sistema democrático brasileiro.

Referências

SADEK, Maria Tereza. A Justiça Eleitoral no processo de redemocratização. In: LAMOUNIER, Bolivar (Org.). *De Geisel a Collor*: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

SANTOS, Reinaldo dos. *Mídia e democracia na legislação eleitoral brasileira*: um levantamento dos mecanismos legislativos de controle e compensação do uso dos meios de comunicação em contextos eleitorais (1974-2000). Trabalho apresentado no XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, 02-06 de setembro de 2003.

SILVA BOHN, Simone Rodrigues da; FLEISCHER, David; WHITACKER, Francisco. A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002. p. 335-354.

SPECK, Bruno Wilhelm. A Compra de votos – uma aproximação empírica. *Opinião Pública IX*, n. 1, p. 148-169, 2003.

O Financiamento de Campanhas Eleitorais

Bruno Wilhelm Speck

O que compreende o financiamento de campanhas eleitorais?

Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto. Não compreende os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os profissionais e voluntários recrutados para servir no dia da eleição, a adjudicação de processos, etc. que correm por conta do Estado. Também não compreendem o financiamento ordinário das organizações partidárias ou a remuneração dos representantes eleitos, apesar de ambas as fontes terem muitos vasos comunicantes com o financiamento de campanhas. Por outro lado, todos os gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

Um dos problemas de delimitação do fenômeno de financiamento de campanhas eleitorais diz respeito à identificação do período de campanha. Mesmo que a legislação em muitos países defina um período oficial para a campanha, através de uma definição legal, a dinâmica da realidade política muitas vezes se impõe com força maior. As pré-campanhas dentro dos partidos, para competir pela nomeação como candidato, são uma tendência do processo de democratização dos partidos em muitos países.

Mesmo que ainda não tenham atraído a atenção dos observadores em muitos países, elas igualmente envolvem recursos e são parte do financiamento eleitoral.

Outro problema de desenhar uma linha divisória se refere aos atores envolvidos no financiamento eleitoral. A arrecadação, administração e alocação dos recursos correm, tipicamente, por conta ou dos partidos políticos ou dos candidatos, dependendo do sistema eleitoral e da cultura política. Em reação à legislação eleitoral, outras modalidades de financiamento se tornaram freqüentes. Alguns financiadores efetuam gastos com bens ou serviços em favor de candidatos ou partidos, evitando a contabilização desses valores como doação. Outras iniciativas são comitês em apoio a determinados candidatos ou temas, administrando recursos e atuantes com finalidade eleitoral. Ambos os fenômenos, muitas vezes originados para driblar restrições impostas pela legislação eleitoral, igualmente configuram financiamento eleitoral.

Apesar de que os recursos financeiros tendem a se tornar a moeda mais freqüente no apoio material a campanhas eleitorais, formas de apoio material são bastante comuns. Empresas colocam veículos à disposição dos candidatos, fornecem camisetas ou outros bens. Prestadores de serviços ajudam com descontos em pesquisas, anúncios ou outros recursos valiosos em campanhas. Como a liquidez dos recursos pode ser um problema grande em campanhas, créditos financeiros por bancos ou outras instituições são um recurso importante para os partidos políticos. O pagamento de um fornecedor ou prestador de serviço poderá adquirir o caráter de um crédito, ou, caso esse pagamento nunca ocorra, deverá ser contabilizado como contribuição. Os aportes em espécie, os descontos e serviços gratuitos bem como os créditos financeiros, mesmo que de difícil contabilização, são parte do financiamento da política.

Necessidade de recursos e riscos decorrentes do financiamento de campanhas

O assunto do financiamento da competição política se tornou um tema sensível em todas as democracias modernas. Em sistemas com eleições competitivas, a propaganda eleitoral é um ingrediente necessário para a comunicação entre os cidadãos e os candidatos a cargos políticos. A competição por votos seria impossível sem os recursos necessários para convencer o eleitor. O dinheiro tem um papel positivo na competição política, mas também há riscos decorrentes do financiamento político.

As críticas dirigidas ao tema do financiamento da competição eleitoral se referem a problemas de naturezas diferentes. Uma *primeira crítica* se refere à possível distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas ou pela distribuição desses recursos entre os competidores. Na primeira variante a acusação se refere ao encarecimento das campanhas eleitorais como indicador de uma crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação. O objetivo da diminuição da importância do dinheiro na política coincide com o ideal de uma relação mais orgânica e consciente entre os partidos políticos e o seu eleitorado. A mera influência do dinheiro é vista como uma influência maléfica sobre o processo eleitoral.

A segunda variante dessa mesma preocupação com o processo eleitoral diz respeito à distorção da competição eleitoral a partir da distribuição dos recursos. As causas mais importantes de distorção da competição eleitoral por um desequilíbrio nos recursos disponíveis para a campanha são: o poder econômico dos candidatos que autofinanciam as suas campanhas; o abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas; e o acesso desigual ao financiamento privado. Um dos problemas na busca por soluções para essa distorção reside na dificuldade de identificar qual seria uma distribuição

justa dos recursos entre os candidatos. A distribuição totalmente eqüitativa dos recursos entre todos os candidatos ou partidos é raramente defendida. A própria distribuição desigual dos recursos expressa também o enraizamento social de alguns partidos e a falta de apoio popular para outros.

A *segunda crítica* ao financiamento político se refere à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política. A ampliação do sufrágio a todos os cidadãos, processo consolidado na maioria dos países modernos durante o século 20, está baseada no princípio da igualdade do voto. A possibilidade de influenciar o processo de representação pela via de doações a partidos e candidatos abre novamente a questão das garantias mínimas para assegurar a eqüidade dos cidadãos. Em sistemas de financiamento político sem regulação os cidadãos têm capacidade muito desigual de aportar recursos para campanhas eleitorais. Adicionalmente, a legitimidade de entidades estrangeiras, empresas, organizações sociais ou instituições em influenciarem o processo eleitoral por meio de doações pode ser questionada. Em defesa desse princípio da igualdade, muitos países vetam qualquer contribuição de determinados atores ou estabelecem tetos máximos para as doações para restabelecer parcialmente o princípio da igualdade.

A *terceira crítica* diz respeito à possível dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores, que poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses, uma vez que os candidatos se elegeram como chefes de governo ou representantes da sociedade. Esta relação de trocar apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores, claramente, viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade. Estas doações que compram acesso ao poder ou outras vantagens se aproximam da definição da corrupção na área administrativa.

Variações em torno da corrupção da representação política pelo financiamento de campanha incluem também situações inversas, em que a concessão de contratos vantajosos ou outros favores ocorre antes da campanha eleitoral. Há também situações onde empresas privadas sofrem pressão por meio de órgãos de fiscalização, de licenças concedidas ou contratos mantidos com o Estado, aproximando o financiamento da extorsão. Em ambos os casos o problema do financiamento privado se mescla fortemente com a questão do abuso da máquina governamental para fins eleitorais.

A regulação do financiamento político e a discussão sobre a sua reforma estão fortemente vinculadas à questão dos objetivos da reforma. A discussão sobre as ferramentas de regulação mais adequadas se desenvolve em grande parte em função dos riscos percebidos como mais prementes e dos valores que devem ser fortalecidos pela reforma: a garantia de uma competição eleitoral mais equilibrada, a independência entre financiadores e doadores ou o fortalecimento da eqüidade cidadã no financiamento das campanhas. Mesmo que estes objetivos não sejam mutuamente excludentes, as ferramentas a serem escolhidas para enfrentar cada um destes desafios variam bastante.

A regulação e reforma do financiamento da competição eleitoral no Brasil

Numa perspectiva comparativa a regulação do financiamento abrange três abordagens, cada uma com ferramentas diferentes, cuja combinação caracteriza o sistema de financiamento político de cada país.

A *primeira abordagem* se baseia na idéia de impor limites e vedações ao financiamento, de forma a minimizar os riscos decorrentes do financiamento. Isto inclui a vedação de doações estrangeiras, de empresas em geral ou somente das que mantêm relações contratuais, que dependem de licenças ou permissões do Estado, e a proibição de doações anônimas. Os limites

às doações permitidas assumem várias formas, desde a definição de valores máximos que doadores individuais podem usar para influenciar o processo eleitoral; limites para as contribuições desses a candidatos ou partidos individuais; a definição de tetos para os gastos permitidos aos candidatos e partidos; a limitação do total dos recursos privados permitidos nas campanhas.

Outra vedação importante no financiamento político se refere ao uso unilateral de recursos públicos nas campanhas eleitorais. Hoje, na maioria dos países, o uso arbitrário de recursos do governo a favor de partidos ou candidatos é vedado por lei. Mas na prática a efetiva coibição do abuso da maquina estatal em favor de determinados candidatos freqüentemente ultrapassa o Código Eleitoral. Ele está fundamentado na construção de um serviço público livre de ingerências arbitrárias sobre o quadro de funcionários. Adicionalmente, a coibição do abuso da máquina passa pela reforma dos sistemas de compras públicas, dos sistemas tributários e de outras áreas de fiscalização e controle onde a arbitrariedade governamental abre margem para o abuso da máquina. Programas sociais de assistência individual a populações carentes podem induzir ao mesmo tipo de abuso, condicionando o voto dos eleitores. Recentemente a questão da alocação dos recursos para a publicidade governamental com fins eleitorais se tornou um tema de críticas em muitos países.

O sistema brasileiro, definido na Lei dos Partidos Políticos de 1995 e na Lei Eleitoral de 1997, estabelece que entidades ou governos estrangeiros, instituições públicas da administração direta ou indireta; empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades subsidiadas com recursos públicos; entidades de utilidade pública; concessionárias e permissionários de serviços públicos, e entidades de classe ou sindical são vedadas de contribuírem com recursos para partidos e campanhas. As definições entre as duas normas quanto às vedações variam ligeiramente (Lei dos Partidos Políticos 9.096/95, art. 31; Lei Eleitoral 9.504/97, art. 24). Em uma comparação internacional a vedação do financiamento por entidades de classe e sindicatos, herdada ainda da ditadura militar no Brasil, poderia ser considerada anacrônica. A influência do conflito entre capital e trabalho sobre a representação política e o sistema partidário talvez seja menos preocupante em função da existência de certo equilíbrio de forças. Contrariamente, a omissão da legislação brasileira quanto a contribuições por empresas que prestam serviços ou realizam obras para o Estado é questionável, pois o risco de uma troca de favores entre o doador e o futuro governante é iminente.

A discrepância entre a Lei dos Partidos e a Lei Eleitoral é grande no que diz respeito ao estabelecimento de limites às doações. Enquanto a primeira não estabelece nenhum tipo de limite para o aporte de recursos privados, a segunda define tetos para as contribuições de pessoas físicas (10% da renda) e jurídicas (2% do faturamento). Esta norma causa estranheza por dois motivos: primeiro, a definição do teto de contribuições em função do poder econômico dos doadores está em conflito com a idéia de garantir a eqüidade entre os doadores. A atual legislação brasileira transforma a iniqüidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei. Por outro lado, a inexistência destes limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que partidos transfiram recursos para campanhas eleitorais criam um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta brecha na lei torna o financiamento político menos transparente.

Finalmente, não existe um limite estabelecido pela legislação acerca de tetos para os gastos. A Lei Eleitoral apenas estabelece que os candidatos devam auto-estipular um teto para os seus gastos e comunicar esse valor à Justiça Eleitoral (Lei Eleitoral 9.504/97, art. 18). Essa regra é de difícil compreensão, pois não serve ao propósito de nivelar o

montante dos recursos gastos em campanhas, tornando as eleições menos custosas. Em resumo, o financiamento político no Brasil atualmente se caracteriza por ser muito permissivo quanto à origem e aos volumes dos aportes para os partidos e campanhas eleitorais.

A *segunda abordagem* na regulação do financiamento da política consiste na provisão de recursos públicos aos candidatos e partidos. A justificativa destes aportes públicos aos partidos pode ser o seu papel intermediário entre a sociedade e o poder público. Os partidos seriam remunerados pelo serviço que prestam ao sistema político. Outro motivo pragmático seria o provimento de recursos para substituir parcialmente as outras fontes de financiamento e diminuir os riscos decorrentes do uso ilegal da máquina ou do financiamento privado. Neste caso a justificativa é instrumental. Os partidos recebem recursos públicos para manter a sua independência.

As formas de financiamento público se dividem em três grupos: as isenções de impostos aos partidos e aos doadores; o acesso gratuito ou subsidiado a serviços públicos e instalações; os recursos orçamentários diretos. No caso brasileiro, a relevância econômica da isenção do imposto de renda concedido aos partidos políticos é limitada. No entanto, o acesso gratuito concedido aos meios eletrônicos de comunicação representa uma forte intervenção do Estado na competição eleitoral. O horário eleitoral gratuito em rádio e televisão foi introduzido em 1962, e durante a ditadura militar a legislação foi complementada em 1974, proibindo a contratação de propaganda adicional paga nestes meios. Desde então o sistema brasileiro se caracteriza pela concessão de amplo espaço gratuito aos partidos antes da eleição. Os 100 minutos diários concedidos durante 45 dias antes da eleição aos partidos em rádio e televisão representam uma dotação generosa, se comparada a outros países. O valor comercial deste espaço de propaganda, estimado em 2,4 bilhões de reais, ilustra a importância deste canal de comunicação na sociedade brasileira (Speck, 2005). O horário eleitoral gratuito é concedido durante as eleições nacionais, estaduais e municipais.

A distribuição deste espaço gratuito em um canal de comunicação tão importante quanto rádio e televisão é de central importância para os competidores, principalmente levando em conta a proibição do espaço adicional pago (Lei Eleitoral 9.504/97, art. 44). A Lei Eleitoral aloca 1/3 do espaço em frações iguais entre todos os partidos que apresentam candidatos na eleição e tiverem representação na Câmara dos Deputados. Com o número grande de partidos este espaço acaba sendo extremamente fracionado. Outros 2/3 do tempo são distribuídos de forma proporcional à composição da Câmara no início do período legislativo. A vinculação de um dos mais importantes recursos na eleição ao sucesso eleitoral no passado tende a perpetuar a relação de forças entre os partidos.

Outro fator de financiamento vai na mesma direção. Desde 1995 os partidos políticos recebem anualmente recursos diretos do fundo partidário no valor total de aproximadamente 1 real por eleitor (2005: 120 mil reais). Estes recursos não são destinados explicitamente às eleições, mas por outro lado a lei não proíbe tal utilização, exceto a 20% do Fundo Partidário que deve ser destinado a fins educativos. A distribuição de 99% dos recursos do Fundo Partidário se dá pelo critério do sucesso eleitoral na última eleição, perpetuando outra vez a relação de força entre os partidos através dos subsídios públicos (Lei dos Partidos 9.096/95, art. 41).

Os projetos sobre a ampliação do fundo partidário e a proibição dos recursos privados em anos eleitorais devem levar em conta a necessidade de se intensificar a fiscalização para coibir de forma eficiente o "caixa dois". Outra preocupação é a importância dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo, quando estes se tornam hipoteticamente o único recurso na campanha. Um desequilíbrio nesta alocação dos recursos públicos influenciará profundamente as chances dos competidores políticos.

A *terceira abordagem* na regulação do sistema de financiamento de campanhas consiste na criação de maior transparência sobre o financiamento da política. A justificativa para tal aposta na transparência inclui a necessidade de prestação de contas para verificação do cumprimento da legislação vigente, bem como a prestação de contas sobre a utilização dos subsídios públicos. A divulgação da informação sobre os financiadores permite que outros atores possam participar da fiscalização dessas declarações, denunciando informações incompletas ou falsas à Justiça Eleitoral. Também se argumenta que a forma como os partidos tratam da questão dos recursos durante a campanha dará pistas sobre a futura gestão dos recursos públicos. Porém, a justificativa central para a maior transparência sobre o financiamento das campanhas é o voto informado. A idéia básica é que o financiamento das campanhas é parte integral e essencial das propostas políticas que estão sendo apresentadas pelos partidos e candidatos. Para que os cidadãos possam fazer uma escolha baseada em informações, é necessário que saibam antes da eleição os principais dados sobre o financiamento.

Poucos países conseguiram avançar nesta direção da produção e divulgação de informações sobre o financiamento antes das eleições. No caso do Brasil, os avanços na prestação de contas foram grandes desde o escândalo em torno do ex-presidente Fernando Collor e seu coordenador de campanha Paulo César Farias. A Lei Eleitoral de 1997 obriga os candidatos e partidos a prestarem contas de forma detalhada sobre a origem e destino dos recursos utilizados na campanha. As doações são identificadas individualmente, incluindo nome dos doadores, o código da Receita Federal (CNPJ/CGC) e a data da doação. Também é obrigatório registrar as doações em espécie, estimando o seu valor em dinheiro. Todos os recursos de campanhas devem ser administrados em uma conta bancária única de cada candidato. A Justiça Eleitoral, responsável pela organização do processo eleitoral, completou este sistema com a introdução da prestação de contas sobre o financiamento eleitoral em formato eletrônico e a divulgação dos dados para a sociedade.

Os escândalos políticos que sacudiram o país durante o ano 2005 tiveram forte vinculação com o tema do financiamento da política. Parte das revelações se referiu às prestações de contas incompletas de partidos e candidatos. Este fenômeno do "caixa dois" indica sérias falhas quanto à fiscalização da prestação de contas e à punição de transgressões. Por outro lado, é importante notar que os recursos declarados pelos candidatos somam mais de um bilhão de reais em cada uma das últimas eleições nacionais (2002) e municipais (2004). Com isso a fiscalização dos dados do "caixa um" pela imprensa e pela sociedade civil se tornou uma real possibilidade.

Por outro lado a lei ainda é falha no Brasil no que diz respeito à tempestividade da prestação de contas. A obrigação de prestação de contas concomitante ao processo eleitoral se limita ainda aos partidos políticos que durante as eleições devem prestar contas mensalmente à Justiça Eleitoral. Tecnicamente o sistema brasileiro está preparado para exigir informações detalhadas sobre o financiamento também dos seus candidatos durante a campanha. Para tornar o tema do financiamento um assunto para o voto informado do cidadão, seria necessário que estes dados sobre a origem e uso dos recursos em campanha estivessem amplamente disponíveis antes da eleição.

Referências

BOHN, Simone Rodrigues da Silva; FLEISCHER, David; WHITACKER, Francisco. A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora Unicamp, 2002, p. 335-354.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer*, ano 1, n. 10, p. 79-103, 2000.

KINZO, Maria D'Alva Gil. Funding parties and elections in Brazil. In: BURNELL, Peter; WARE, Alan (Ed.). *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press, 1998. p. 116-136.

SAMUELS, David J. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-863, August 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

O Bicameralismo em Perspectiva Comparada

Mariana Llanos
Francisco Sánchez

A atual agenda de reformas políticas no Brasil encontra-se dominada por temas vinculados aos partidos políticos: listas abertas ou fechadas, migração partidária, confederações de partidos ou o tipo de financiamento. Nesse contexto, a ausência de formulações vinculadas ao bicameralismo e ao papel das câmaras legislativas no sistema político, sobretudo o do Senado, não resulta, em princípio, surpreendente. Entretanto, desde uma perspectiva continental, essa ausência pode, sim, resultar chamativa. De fato, nos últimos anos o papel das câmaras altas tem sido freqüentemente objeto de debate político e (em menor medida) acadêmico, em vários países da região. Como resultado, em alguns casos, importantes reformas institucionais foram levadas a cabo. Em um extremo, as reformas impulsionadas pelos presidentes Alberto Fujimori e Hugo Chávez acabaram suprimindo as câmaras altas no Peru (1994) e na Venezuela. Em ambos os casos, a abolição do Senado sinalizou claros objetivos de concentração do poder político: um Congresso dividido é mais difícil de controlar do que um unificado. Sem chegar à supressão, e com objetivos diversos, nos outros países bicamerais da América Latina efetuaram-se reformas que afetaram aspectos da estrutura e do funcionamento do bicameralismo, tais como o tamanho das câmaras, a duração dos mandatos legislativos ou a eleição direta dos senadores, para citar alguns exemplos.

O objetivo destas páginas não é agregar mais uma dimensão à já extensa agenda de reformas, nem efetuar recomendações a favor ou contra o bicameralismo. Nosso propósito é apenas trazer à cena o tema, por

duas razões principais. Em primeiro lugar, apesar das reformas propostas no Brasil relacionarem-se basicamente aos partidos políticos, elas também estão destinadas a impactar o funcionamento do sistema legislativo, âmbito institucional em que os partidos atuam. Assim, não poderíamos desconsiderar a existência de duas câmaras que, com atribuições similares, participam da complicada engrenagem de elaboração das leis. Em segundo lugar, sabe-se que não apenas os sistemas eleitorais geram incentivos institucionais que afetam o comportamento dos atores políticos. As regras internas do Parlamento também o fazem, e, neste sentido, dever-se-ia ter em conta que papel desempenha a instituição do bicameralismo, ou alguma de suas dimensões, como variável explicativa de tal comportamento.

Por esses motivos, consideramos importante começar examinando as características básicas do bicameralismo na América Latina, a fim de identificar seus pontos fortes e fracos e oferecer elementos de análise para uma melhor compreensão do caso brasileiro. A seguir, mostraremos as múltiplas dimensões que compõem essa instituição e os múltiplos propósitos perseguidos por elas. Da mesma maneira, nos referimos à sua inter-relação com outras instituições. Dessa forma estaremos em condições mais adequadas de avaliar melhor o impacto das propostas de reforma, como também de considerar se o bicameralismo no seu conjunto — ou se algum de seus componentes — deveria desempenhar também um papel em futuros processos de reforma institucional.

Bicameralismo, federalismo e presidencialismo

As legislaturas bicamerais — quais sejam, aquelas em que as deliberações acontecem em duas câmaras distintas (Tsebelis; Money, 1997, p. 1) — são um modelo legislativo bastante difundido na América Latina. A metade dos países da região conta hoje em dia com esse tipo de legislatura: México e República Dominicana, além de sete países da América do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai. Há poucos anos, o bicameralismo prevalecia inclusive em um número maior de países. Aos casos do Peru e da Venezuela mencionados acima se somam as abolições das câmaras altas que aconteceram no Equador e na Nicarágua nos anos 70, e em Cuba, em 1959. Desse modo, nos últimos cinqüenta anos na América Latina se suprimiram mais câmaras altas que nas democracias avançadas. Ainda assim, o bicameralismo continua sendo uma instituição com grande presença no continente.[1]

Os sistemas bicamerais hoje vigentes constituem um grupo homogêneo no que se refere a dois elementos básicos: a legitimação democrática das câmaras altas através da eleição direta dos seus membros[2] e poderes constitucionais quase equivalentes para ambas as câmaras. De acordo com essas características, os bicameralismos do continente encontram-se entre os mais poderosos do mundo.

Para entender melhor o significado e os efeitos que trazem consigo os bicameralismos poderosos podemos começar remetendo a Lijphart (1984, 1999), que distinguiu três tipos — bicameralismo forte, intermediário e débil — segundo o posicionamento das câmaras legislativas em torno de dois eixos. Primeiro, o da simetria/assimetria, conforme o qual o bicameralismo é simétrico se ambas as câmaras são eleitas popularmente e possuem poderes constitucionais similares, e segundo, o da incongruência/congruência, indicando que ambas as câmaras são incongruentes e diferem em sua composição política. Desse modo, os bicameralismos fortes são ao mesmo tempo simétricos e incongruentes; os débeis combinam assimetria com congruência; e os intermediários são casos de assimetria e incongruência, ou de simetria e congruência.

A classificação de Lijphart é um ponto de partida importante, mas suas categorias resultam demasiado agregadas ao ser aplicadas aos estudos de caso relativamente

homogêneos como os latino-americanos. Por isso, em um trabalho anterior (Llanos; Nolte, 2004) as desagregamos e percebemos que tal procedimento era fundamental para se compreender o papel do bicameralismo, e das segundas câmaras em particular, no sistema político. Efetivamente, nossos resultados constataram que a maioria dos bicameralismos da América Latina encontra-se entre as legislaturas mais simétricas existentes. Isso inclui tanto países federais (Argentina, Brasil e México) como unitários (Paraguai, Colômbia, República Dominicana, Peru sob a Constituição anterior).[3] Os poderes dos Senados latino-americanos são comparáveis — ao menos nos textos constitucionais — com o do Senado norte-americano, o qual tem sido geralmente considerado "o corpo legislativo mais poderoso do mundo" (Smith, 2000) e "uma exceção entre as câmaras altas" por possuir o mesmo poder legislativo que as câmaras baixas (Sinclair, 1999).

O poder das câmaras altas do continente reside em seus poderes constitucionais que, segundo explicamos no nosso estudo, devem ser avaliados levando em conta não apenas a participação de cada câmara no processo legislativo, como também as regras de resolução de desacordos intercamerais e as atribuições de cada câmara para controlar o Poder Executivo. Tratando do primeiro ponto, todos os Senados têm faculdades para iniciar seus próprios projetos de lei e para modificar ou rechaçar qualquer outro projeto. Sobre as bases desses importantes poderes que todos os Senados têm em comum, alguns são mais débeis/poderosos que outros devido a alguns fatores adicionais que têm a ver com o trâmite das leis. Por exemplo, algumas câmaras baixas possuem mais atribuições para iniciar os processos legislativos. No Brasil, todos os projetos do Poder Executivo iniciam-se pela câmara baixa enquanto em outros países o ingresso desses projetos é repartido entre ambas as câmaras. Da mesma forma, no caso de desacordos entre as câmaras, algumas Constituições acabam favorecendo a câmara baixa mais do que ao Senado, como acontece com as disposições para as sessões conjuntas na Bolívia e no Uruguai. Mas, como apontamos, estas diferenças entre bicameralismos, por si só, são muito simétricas no tratamento da legislação.

Adicionalmente, os Senados possuem extensas faculdades de controle. Assim como as câmaras baixas, eles podem efetuar interpelações, apresentar pedidos de informação, criar comissões de investigação, etc., faculdades que, nos bicameralismos que operam sob sistemas parlamentares, correspondem apenas à Câmara Baixa já que o gabinete é politicamente responsável ante esta Câmara.[4] Além disso, todos os Senados contam com faculdades exclusivas para confirmar as nomeações propostas pelo Poder Executivo nas diversas áreas — como o Poder Judiciário, o serviço exterior, as agências reguladoras. Essa faculdade é própria dos senados da região e provêm do exemplo da Constituição norte-americana. Com essas características, não restam dúvidas de que estamos diante de senados poderosos ou *veto players*, ou seja, atores institucionais que podem bloquear a adoção das políticas (Tsebelis, 1995). Em outras palavras, os Senados são um ator central na complexa engrenagem de pesos e contrapesos ao duplicar os controles do Poder Legislativo sobre o Executivo e oferecer contrapesos frente ao perigo de uma tirania da maioria ou uma "tirania da câmara baixa".[5] Na América Latina, esses casos correspondem tanto a sistemas federais como unitários. Pode-se afirmar, assim, que o bicameralismo simétrico encontra-se correlacionado com o presidencialismo, e não com o Federalismo, como se acreditava e ainda se costuma argumentar (Liphart, 1984; Sartori, 1997).[6]

Por certo, a forma como esses poderes do Senado operam efetivamente depende, em grande medida, de como opera a outra variável que Lijphart definiu como crucial para os bicameralismos: a congruência/incongruência. Segundo o autor, quando ambas as câmaras são congruentes, ou seja, estão ocupadas por maiorias políticas similares, tenderão a comportar-se de maneira similar, diminuindo, assim, o impacto de suas faculdades de veto. Entretanto, essa

é, no nosso entendimento, uma definição um tanto restritiva de congruência. Apesar das maiorias políticas serem, em geral, um bom preditor do comportamento legislativo, maiorias políticas similares não necessariamente implicam que a atuação das câmaras será semelhante e coordenada. De fato, as opiniões podem variar dentro de um mesmo partido, ou o mesmo partido pode representar diferentes *constituencies* em ambas as câmaras, ou ambas as câmaras podem diferir quanto às suas regras de decisão interna (Tsebelis; Money, 1997, p. 53-54). Ainda, outras variáveis institucionais, tais como o tamanho das câmaras, o tamanho dos mandatos e os requisitos para ser eleito senador/deputado podem afetar o comportamento dos membros de cada Câmara Legislativa. Se definirmos a congruência de maneira mais ampla, observamos que a paisagem é ainda mais variada na América Latina do que o que ocorre com a simetria. Brasil, Argentina e Chile (antes da última reforma) são os países nos quais ambas as câmaras mais se diferenciam porque o sistema de eleição difere para ambas,[7] a duração do mandato é maior para os senadores, há mais requisitos para ser senador do que deputado, o Senado renova-se parcialmente, e a Câmara De Deputados totalmente (ou em diferentes proporções, como ocorre na Argentina). Se a isso se soma que os Senados são muito menores do que as Câmaras Baixas, principalmente no caso brasileiro, podemos concluir que a lógica com que operam ambas as câmaras é muito distinta e que é provável que algumas diferenças intercamerais persistam, inclusive se ambas contam com a mesma composição política. Em geral, os membros das câmaras altas se encontram em estados avançados de suas carreiras políticas e costumam ter posições de liderança nos seus partidos. Além disso, graças ao tamanho menor da câmara alta, suas relações com outros senadores são informais e diretas, o que favorece as negociações e os consensos políticos.

Com isso, observamos que o papel do bicameralismo e das câmaras altas no sistema político é muito mais amplo e complexo de avaliar do que habitualmente se acredita. Primeiro, com seus poderes simétricos, as Câmaras Altas contribuem ao sistema de pesos e contrapesos não apenas ao fazer mais difícil a concentração de poder no Executivo como também ao permitir evitar o predomínio de uma maioria escassa e/ou circunstancial na outra Câmara, a qual poderia violar os direitos da minoria no processo legislativo. Segundo, os sistemas bicamerais, particularmente os simétricos, dificultam as mudanças do *status quo*, outorgando estabilidade à produção legislativa. Terceiro, o bicameralismo incentiva um mútuo "controle de qualidade" (Tsebelis; Money, 1997, p. 40) entre as câmaras e um aumento da informação disponível no trabalho legislativo. Os mandatos mais longos e requisitos mais exigentes para os candidatos a senador são, além da discussão das leis em duas câmaras distintas, elementos que as constituições incorporaram para lograr uma melhor qualidade das leis. Finalmente, o bicameralismo permite a representação de interesses distintos nas duas câmaras, tipicamente os interesses de entidades territoriais nos sistemas federais, e diferentes distritos — como a representação da nação na sua totalidade no senado e nos distritos menores por deputados — em sistemas unitários.

Concluindo, ainda que habitualmente se associe automaticamente o bicameralismo forte e os Senados com a representação dos estados em sistemas federais, esta é uma simplificação errônea que carece de revisão. Como exposto acima, a representação dos estados é uma função a mais entre outras de igual envergadura, como a contribuição do bicameralismo ao sistema de pesos e contrapesos. Esse é um ponto a se ter em conta em todo o processo de reforma política: a presença de duas Câmaras Legislativas dá mais complexidade ao processo de elaboração de leis e à formação de maiorias de governo, além de aumentar as instâncias de controle do Poder Executivo. Por outra parte, a representação dos estados não é exclusiva dos Senados nos sistemas federais da América Latina já que a Câmara Baixa está

também integrada por representantes desses distritos. Além disso, os estados pequenos já se encontram sobre-representados na Câmara Baixa, efeito que normalmente é buscado nas Câmaras Altas através da contribuição de cada estado ou província com o mesmo número de senadores.

Algumas reflexões para o caso do Brasil

A reforma do sistema bicameral não toma parte da atual agenda de reformas no Brasil, mas os objetivos dessa agenda giram em torno de temas que, de um modo ou de outro, estão vinculados à divisão do Legislativo em duas câmaras: "a formação de maiorias estáveis no Parlamento para garantir a governabilidade..." (Hofmeister, 2005, p. 11); ou, segundo expressou também o presidente do Senado, "a criação de condições para um relacionamento produtivo e eficaz entre os Poderes da República, especialmente entre o Executivo e o Legislativo. De modo que o governo possa, de fato, governar. E que o Parlamento possa, de fato, legislar" (Calheiros, 2005, p. 2).

Como o Poder Legislativo está composto de duas câmaras, é possível prever que as reformas do sistema eleitoral que se relacionem principalmente ao comportamento dos partidos na Câmara Baixa terão um impacto mais amplo. Ocorre-nos pelo menos uma forma em que isso pode chegar a acontecer. Se considerarmos que uma parte importante da reforma pretende diminuir a "infidelidade" do parlamentar durante seu mandato e aumentar o controle dos líderes partidários sobre o comportamento dos seus liderados, não se pode perder de vista que as mudanças nesse sentido introduzirão uma maior rigidez na política parlamentar. Os governos que chegarem ao poder com maiorias próprias na Câmara Baixa poderão gozar delas, mas os que não as tenham enfrentarão dificuldades em alcançá-las.[8] Adicionalmente, em um sistema bicameral simétrico, se as duas câmaras têm diferente composição, ou se ambas ou alguma delas tem uma conformação política diferente do Poder Executivo (*divided government*), requer-se uma grande vontade negociadora para superar bloqueios. O exemplo da Argentina, com um Senado com maioria do Partido Justicialista desde o retorno da democracia em 1983, é ilustrativo das falhas a este respeito: os dois presidentes não justicialistas da terceira onda (Raúl Alfonsín; Fernando de la Rua) enfrentaram sérios bloqueios legislativos. Nenhum dos dois logrou terminar seu mandato constitucional.

Este é apenas um exemplo de como as reformas que apontam para um objetivo específico (como pode ser a consolidação de partidos políticos fortes) podem produzir, ao mesmo tempo, efeitos não desejados. A combinação de partidos políticos fortes com presidencialismo e bicameralismo simétrico pode trazer novos problemas, como o das maiorias divergentes. Esses problemas irão requerer, por sua vez, novas soluções: talvez a necessidade de modificar algum aspecto do sistema bicameral para tornar mais viável a convergência de interesses interinstitucionais. Seria conveniente, então, considerar esses riscos no momento de encarar as reformas planejadas.

(Tradução: Daniela Paiva de Almeida Pacheco)

Notas

1 Por exemplo, no Peru a discussão sobre um eventual retorno ao bicameralismo renovou-se recentemente.

2 A Argentina foi o último país a incorporar a eleição direta de senadores na Reforma Constitucional de 1994, enquanto a reforma constitucional ocorrida no Chile em agosto de 2005 acabou com os senadores designados nesse país, os quais constituíam aproximadamente 20% cento da Câmara Alta.

3 Adicionalmente, os outros casos estudados — Bolívia, Chile, Uruguai, Venezuela sob a Constituição anterior — são menos simétricos que aqueles mencionados no texto principal, mas, ainda, notavelmente simétricos, se comparados com outros bicameralismos fora da região.

4 Apenas no Chile o Senado não tem estas faculdades.

5 *The Federalist Papers*, principalmente o nº. 62.

[6] Consultar também NEIVA (2004) para conclusões similares sobre a relação entre presidencialismo e bicameralismo forte.

[7] Claro, tanto na Argentina como no Brasil, o distrito eleitoral é a província/estado, mas enquanto o número de senadores por distrito permanece estável, o de deputados varia (com um mínimo de cinco deputados na Argentina, e oito no Brasil).

[8] Na mesma linha de pensamento FLEISCHER (2005, p. 89) cita L.M.Rodrigues: "O eleitor não se incomoda com a infidelidade dos parlamentares migrantes, já que de alguma maneira ajudam o governo a construir maiorias no Legislativo depois de cada eleição."

Referências

CALHEIROS, Renan (2005). *O Senado e a reforma política*. XVII Fórum Nacional. Rio de Janeiro, maio 2005.

FLEISCHER, David (2005). Reforma política en Brasil: una historia sin fin. *America Latina Hoy*, 37, agosto 2004, p. 81-89.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (1999). *The federalist papers*. New York: Penguin Putnam.

HOFMEISTER, W. (2005). Apresentação. Reforma Política: agora vai? *Cadernos Adenauer*, ano VI, n. 02.

LIJPHART, A. (1999; 1984). *Patterns of democracy*: government forms and performance in thirty-six countries. Yale: Yale University.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef (2003). Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 3, p. 54-86. Frank Cass Publishers.

NEIVA, Pedro (2004). *Estudo comparado de câmaras altas*: os poderes e o papel do Senado nos sistemas presidencialistas. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro.

SARTORI, Giovanni (1997). *Comparative constitutional engineering*: an inquiry into structure, incentives and outcomes. New York: University Press.

SINCLAIR, Barbara (1999). Coequal Partner: the U.S. Senate. In: PATTERSON, S.; MUGHAN, A. (Ed.). *Senates*. Bicameralism in the contemporary world. Colombus, OH: Ohio State University Press.

SMITH, D. (2000). A House for the future: debating Second Chamber Reform in the United Kingdom. *Government and Opposition*, v. 35, n.3.

TSEBELIS, George (1995). Decision making in political systems: veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Jounal of Political Science*, n. 25, p. 289-326.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Suplentes de Parlamentares

Charles Pessanha
Ana Luiza Backes

A Constituição Federal – CF determina a substituição dos deputados ou senadores por suplentes nos casos de vacância definitiva do cargo (ocorrida por motivos de morte, renúncia ou perda de mandato) ou afastamento temporário do titular (licenciado em caso de doença ou para tratar, sem remuneração, por no máximo cento e vinte dias, de interesses particulares, ou ainda para exercer cargos de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital ou chefe de missão diplomática temporária) (art. 56). Na hipótese de vacância, não havendo suplente, far-se-á eleição para o cargo se faltarem mais de 15 meses para o término do mandato (art. 56, parágrafo 2º). Cada uma das duas Casas Legislativas tem regras próprias para a escolha dos suplentes, refletindo as diferenças dos processos de recrutamento: os membros da Câmara dos Deputados, representantes do povo, são eleitos pelo sistema proporcional (art. 45); os do Senado Federal, representantes dos Estados e do Distrito Federal, pelo princípio majoritário (art. 46). A regra de preenchimento da suplência para deputado federal está definida no Código Eleitoral, juntamente com a fórmula da representação proporcional (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, arts. 105 a 113). Após a eleição, a lista partidária de cada partido ou coligação é ordenada de acordo com o resultado das urnas, na ordem da votação recebida por cada candidato (art. 108). Os mais votados, em número equivalente ao do quociente partidário, são eleitos, e os demais passam a constituir a lista de suplência, válida para o partido ou coligação durante

todo aquele mandato (art. 112). A ordem de chamada é a definida pelo desempenho de cada candidato na eleição, mesmo que, nos casos de coligação, o suplente seja de outro partido coligado, e, não oriundo da mesma legenda do deputado substituído. Vale lembrar que a regra se aplica também se o suplente convocado tiver trocado de partido após o pleito — o critério para o preenchimento das vagas é aquele resultante da eleição, consagrado na lista de suplentes. Já para o Senado Federal, a Constituição determina que cada senador será eleito com dois suplentes (art. 46, parágrafo 3º). O método adotado para essa eleição é o de "chapa única" — cada candidato ao Senado concorre com seus dois suplentes, implicando sua eleição, necessariamente, a eleição dos substitutos. O grande problema dessa fórmula é que ela acaba por ocultar os candidatos à suplência, cujos nomes não são divulgados durante a campanha, não são votados diretamente e permanecem assim quase sempre desconhecidos dos eleitores. O que se observa na prática é que para a indicação do cargo prevalecem escolhas de parentes, de financiadores de campanha e até acordos para divisão de mandato. Não raro, são eleitos suplentes que jamais exerceram cargos públicos e/ou que não teriam condições de disputar, perante o eleitorado, uma cadeira no Senado. A situação torna-se mais séria pelo fato de as vacâncias permanente e provisória não serem incomuns no Senado Federal. Desde a promulgação da Constituição de 1988, por exemplo, vários senadores renunciaram ao mandato para assumir cargo de Ministro do Tribunal de Contas (1/3 da composição do Tribunal é indicada pelo Senado Federal, que costuma optar por senadores ou ex-senadores); outros renunciaram por razões diversas ou tiveram os mandatos cassados, pela Justiça Eleitoral ou por seus pares. No mesmo período, vários senadores se afastaram para exercer cargos previstos na Constituição, principalmente de ministros de Estado, ou por licenças médicas ou ainda para tratar de interesses particulares. O mandato de senador nesses casos foi exercido por substitutos que, na maior parte dos casos, não participaram das campanhas e, portanto, não assumiram compromissos com o eleitorado, que os elegeu sem conhecê-los e nem a suas propostas.

Outras Constituições

O preenchimento de vacância em eleições majoritárias não é, realmente, tão simples quanto no caso das eleições proporcionais em que, como foi visto, as listas partidárias criam, automaticamente, uma lista de suplência (sejam as listas abertas, ordenadas pelo voto do eleitor, ou preordenadas). As fórmulas mais usadas para a substituição de representantes oriundos de eleições majoritárias são a convocação de um novo pleito ou a previsão de eleição conjunta de suplentes para os cargos. Nos Estados Unidos, cujos desenhos institucionais tiveram grande importância para os países sul-americanos, a Emenda Constitucional 17, de 1912 — que revogou as eleições indiretas para a Câmara Alta, pelas Assembléias Legislativas, e estabeleceu eleições diretas para o Senado — regulamentou o problema da suplência ao dispor que, "ocorrendo vagas na representação de um Estado no Senado, a autoridade executiva do Estado convocará eleições para o seu preenchimento. Todavia, a Assembléia Legislativa poderá autorizar a autoridade executiva a proceder a nomeações temporárias enquanto o povo não preencher a vaga por eleição, nos termos previstos pela Assembléia Legislativa. No Brasil, já foram experimentadas algumas fórmulas. A Constituição de 1891, um pouco antes dos Estados Unidos, usou a fórmula da nova eleição, para suprir as vacâncias, ao determinar que "o senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituído" (art. 31, parágrafo único). A Constituição de 1946 partidariza a eleição para o Senado ao criar a figura do suplente ligado ao candidato, determinando que "substituirá o Senador, ou suceder-lhe-á nos termos do artigo 52, o suplente com ele eleito" (art. 60, parágrafo

4º). Na eventualidade da inexistência de suplente, cabia ao presidente da Casa solicitar ao "Tribunal Superior Eleitoral para providenciar a eleição, salvo se faltarem menos de nove meses para o término do período". Nesse caso, o eleito exerceria "o mandato pelo tempo restante" (art. 52). A Constituição de 1967 determinou que "cada Senador será eleito com seu suplente" (art. 43, parágrafo 2º). O pronome reforçou a ligação do suplente ao titular. Em 1977, no bojo do "pacote de abril", foi incluída a fórmula de eleição do Senador "com dois suplentes" (art. 41, parágrafo 3º da Emenda Constitucional 1/69, com redação dada pela Emenda Constitucional 8/77). Ao mesmo tempo, foi estendido para as eleições do Senado o mecanismo da sublegenda partidária (a Lei 5.453, de 14 de junho de 1968 havia instituído o sistema de sublegendas nas eleições para Governador e Prefeito), através do Decreto-Lei 1.541/77, permitindo o lançamento de mais de um candidato por partido para cada vaga de senador. Segundo o método adotado, os candidatos não eleitos eram transformados em suplentes. O instituto da sublegenda facultava aos partidos políticos o lançamento de até três candidatos para o Senado e para as Prefeituras, sendo os votos de todos os candidatos do mesmo partido somados, destinando-se a cadeira ao mais votado dentre eles. O objetivo da fórmula, contudo, não era resolver o problema da suplência, mas dar aos partidos, durante a vigência do bipartidarismo forçado, a possibilidade de expressar divergências.

Propostas em discussão no Congresso

a) *Reviver a sublegenda*. Uma alternativa em exame é a de reviver a sublegenda para a eleição de senador, por via de lei ordinária (ver PL 2.876/2004, do Deputado Costa Ferreira, em tramitação na Câmara). Segundo a proposta, à maneira do que fazia o Decreto-Lei 1.541/77, os partidos poderiam optar pelo sistema atual (indicando um candidato e seus dois suplentes) ou lançar até três candidatos (sendo eleito o mais votado, os outros dois convertendo-se em suplentes). No caso da opção pela sublegenda, teríamos a vantagem de obrigar os suplentes a disputarem eleições. Do ponto de vista formal, não há nada que impeça a criação de um instituto semelhante para a eleição de senadores hoje. Enquanto alternativa para os problemas da suplência dos senadores, contudo, a solução deixa a desejar, pois a superação do sistema atual seria facultativa, ou seja, dependeria da opção adotada pelo partido. Além disso, para que se concretizem as vantagens (que os candidatos a suplente sejam obrigados a buscar apoio junto ao eleitorado), torna-se necessária a existência de diversas candidaturas no interior do partido. Esse sistema estimularia divisões nas nossas já frágeis agremiações partidárias, transformando as eleições em uma disputa interna entre as legendas. Os inconvenientes gerados por essas disputas provavelmente superariam as vantagens associadas às mudanças que se pretendem na forma de escolher a suplência.

b) *Tornar suplentes os candidatos mais votados.* Uma alternativa freqüentemente aventada como solução para o problema é a de transformar em suplentes os segundos e terceiros candidatos mais votados para o Senado, no respectivo estado. Essa fórmula, para ser implantada, exige a mudança da Constituição, já que contraria a letra do parágrafo 3º do artigo 46. Há várias Propostas de Emenda Constitucional em tramitação na Câmara, propondo justamente essa alteração (ver PECs 142/95, 541/97, 362/2001, 149/2003, 312/2004). Essa mudança seria de fácil implantação, pois aproveita o sistema de eleição nos moldes atuais, sem necessitar de muitas adaptações nos mecanismos eleitorais, o que talvez explique o grande número de propostas que visam instituí-la. Entretanto, não parece ser a melhor solução, pois significaria substituir o eleito pelo candidato derrotado, cuja proposta pode ter sido amplamente repudiada pelo eleitorado. Além disso, é rompida a afinidade partidária entre o substituto e o titular, podendo gerar todo tipo de atrito na hora da substituição, levando mesmo o Senador a evitar o afastamento

para não alterar a participação de seu partido no Senado (impedindo, por exemplo, que se candidate a governador de seu estado, ou que participe de ministérios).

c) *Criar a candidatura a suplente*. Uma terceira alternativa em discussão no Congresso é a de permitir ao eleitor votar diretamente no suplente, escolhendo entre as alternativas apresentadas pelo partido. A idéia é que cada candidato ao Senado seria registrado com vários candidatos a suplente, e caberia ao eleitor escolher quais deles iriam efetivamente se credenciar a substituir o senador eleito. Vale esclarecer que as eleições do titular e de seus suplentes não seriam independentes entre si, pois o eleitor escolheria os substitutos dentre os oferecidos na chapa do partido, os suplentes concorreriam vinculados à candidatura principal. Essa nos parece ser a melhor fórmula para solucionar o problema da suplência, pois obriga os partidos a tornar públicos os nomes dos candidatos a suplente, entregando ao eleitor a sua escolha. E não tem os inconvenientes das duas anteriores: nem criará suplentes com antagonismos irreconciliáveis com os titulares, nem obrigará à divisão dos partidos em sublegendas. Já foram apresentadas no Congresso Nacional propostas contendo essa fórmula, uma implantando a mudança por via de emenda à Constituição, e a outra por legislação infraconstitucional. A PEC 67/2003, cujo primeiro signatário é o deputado Maurício Rands, propõe alterar a Constituição para adotar um sistema desse tipo, estabelecendo que o eleitor faça diretamente a escolha de um suplente, dentre as alternativas apresentadas pelo partido. Cumpre registrar que a proposta reduz o número de suplentes para um, pois altera também o mandato dos senadores, que seria reduzido a quatro anos (o número de dois suplentes, que está em vigor hoje, está relacionado ao longo mandato de oito anos, para o qual se considerou que apenas um suplente poderia ser muito pouco). No Senado, por sua vez, tramitou um Projeto de Lei visando instituir essa alteração por via de lei ordinária: o PL 29/1995, apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy, o qual foi arquivado. Era defendido no projeto que não seria necessário alterar a Constituição, pois a redação dada ao parágrafo 3º do artigo 46 não impede que se proceda a uma escolha direta dos suplentes (ao contrário do que ocorre com a eleição dos vices para os cargos executivos, inseparáveis dos titulares, conforme o disposto no parágrafo 1º do artigo 77). Essa argumentação parece capaz de resistir ao exame de constitucionalidade requerido para a adoção da medida por legislação infraconstitucional. O projeto do Senador Suplicy afrontava a Carta Magna em outro ponto, porém, já que previa a escolha de apenas um suplente, ao invés dos dois expressamente determinados na Constituição.

d) S*uplente assume apenas até nova eleição para senador*. Vários projetos em tramitação no Senado criam novas regras de substituição: o suplente substituiria o titular apenas nos afastamentos temporários; nos casos de vaga, seria eleito novo senador com mandato-tampão nas próximas eleições gerais subseqüentes (ver PECs 11/2003 e 8/2004), ou seriam convocadas novas eleições (ver PECs 5/2001 e 24/2001). A proposta não resolve o problema de suplentes desconhecidos do eleitor, mas pelo menos evita que eles venham a exercer longos mandatos. É necessário considerar, contudo, que a realização de um novo pleito pode significar custos excessivos; a melhor alternativa, no caso, parece ser a de aguardar até a próxima eleição geral.

e) *Impedir registro de parentes para suplência*. Outra proposta de alteração às regras de suplência foi tentada pela Senadora Marina Silva (SF PLS 00190/99) propondo alterar a Lei Complementar 64 (Lei de Inelegibilidade), para vedar o registro de suplentes que fossem parentes do candidato ao Senado, até o segundo grau. A proposta, contudo, foi rejeitada no Plenário do Senado (em 17/10/2001). Em 2003 foi apresentado projeto com idéia semelhante, dessa vez, como proposta de alteração constitucional (ver PEC 11/2003).

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: quadro comparativo. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília: Senado Federal, 1991.

CROOK, Sara Brandes; HIBBING, John R. A Not-so-distant Mirror: The 17th Amendment and Congressional Change. *American Political Science Review*, v. 91, n. 4, p. 845-853, 1997.

FERREIRA, Pinto. O suplente de senador na República Brasileira. *Revista de Direito Público*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, v. 18, 1971.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Org.). *Legislação eleitoral no Brasil*: do século XVI aos nossos dias. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Biblioteca, 1996.

MIRANDA, Jorge (Org.). *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1986.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

4
Regras Decisórias

Poderes de Agenda do Presidente

Magna Inácio[1]

O poder de agenda refere-se à capacidade de determinado ator influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos a partir dos quais tais alternativas se convertem em decisões políticas (Figueiredo; Limongi, 1999; Cox, 2003). Essa influência é exercida, portanto, por meio da restrição e seleção das alternativas de políticas e mediante a redução das oportunidades para a modificação ou substituição dessas alternativas pelos demais participantes do processo decisório.

O sistema de separação de poderes vigente no Brasil atribui ao Presidente da República um conjunto de competências e prerrogativas institucionais, que lhe confere recursos e vantagens estratégicas na definição da agenda legislativa e uma forte influência sobre a produção legal. A abrangência das iniciativas legislativas e as condições de participação do Poder Executivo na produção legal garantem ao Presidente amplos poderes de agenda. Tais iniciativas incluem o uso de poder de decreto constitucional e delegado, a competência para propor Emenda Constitucional, a iniciativa legislativa exclusiva em diferentes matérias, além da iniciativa concorrente em legislação ordinária e complementar. A regulamentação desses poderes legislativos assegura ao Presidente a capacidade de alterar o contexto decisório, com a adoção de movimentos que afetam os procedimentos e a dinâmica do processo legislativo.

A edição de legislação emergencial, por meio de "medidas provisórias" (MP), constitui um dos principais poderes legislativos do Presidente. O recurso ao poder de decreto permite ao mandatário intervir diretamente sobre o conteúdo e o ritmo do trabalho parlamentar (Figueiredo; Limongi, 1999; Pessanha, 2002). A Carta Constitucional de 1988 incluiu dispositivos para disciplinar o uso dessas medidas: um papel ativo do legislador, que pode apresentar emendas ao projeto de Lei de Conversão da MP, e do Legislativo, já que a aprovação do Legislativo é necessária para a manutenção da sua eficácia legal.

Embora a autorização constitucional limite o uso das MPs às situações de "relevância e urgência", a edição abusiva dessas medidas incentivou mudanças na regulamentação do dispositivo, embora essas tenham sido lentas e pontuais. As modificações se concentraram na restrição das matérias suscetíveis a esse tipo de ação legal na revisão do rito de tramitação das MPs nas casas legislativas. O ritmo e a natureza dessas modificações revelam um movimento reativo dos legisladores diante do uso ascendente das MPs e dirigido para a regulação de um campo mais vasto de matérias. Essas iniciativas, no entanto, pouco contribuíram para inibir o uso intensivo do poder de decreto presidencial, potencializado pelo recurso à reedição de MPs não apreciadas.

A Emenda Constitucional 32, de 2001, consolidou a regulamentação do uso das medidas provisórias, mas também inovou em alguns aspectos: a extensão do período de vigência legal da medida (de trinta para sessenta dias, prorrogáveis), mas com a proibição de reedição, na mesma sessão legislativa, de MP que tenha sido rejeitada ou que não foi apreciada no prazo legal; proibição de edição de MP sobre matéria "já disciplinada em Projeto de Lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República" (CF, artigo 62, IV); e, regulação dos efeitos de medidas que resulte em instituição ou majoração de impostos (CF, artigo 62, parágrafo 2).

Dentro desse novo enquadramento legal, a medida provisória tem força de lei por um período de sessenta dias, sendo prorrogável uma vez por igual período, mas perde a eficácia legal se não for convertida em lei dentro dos prazos previstos. A tramitação dessas medidas impacta diretamente o processo legislativo, pois elas entram em "regime de urgência", caso não sejam apreciadas em até 45 dias desde a sua publicação, com conseqüente suspensão das demais deliberações legislativas até que se conclua a votação.

A participação do Presidente no processo legislativo é ampliada pela posição monopólica que este ocupa em relação à iniciativa de determinadas leis. Cabe privativamente ao Presidente da República a iniciativa de propor legislação sobre matérias orçamentárias, tributárias, de organização da administração pública, relacionadas à criação e extinção de ministérios e órgãos da administração, à alteração de efetivos das Forças Armadas, aos servidores públicos da União e dos territórios. Ou seja, a ação legislativa sobre áreas cruciais de políticas públicas somente pode ser deflagrada pela iniciativa deliberada do Poder Executivo.

No que tange à capacidade de alocar os recursos públicos de acordo com as suas preferências e prioridades, as vantagens estratégicas do Poder Executivo são observadas ao longo de todo o ciclo orçamentário. Além de iniciativa exclusiva, o poder de agenda do Presidente é ampliado diante das restrições a que as emendas parlamentares estão sujeitas, as quais devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias e não podem "criar despesas" (Santos, 2003). Ou seja, as emendas devem indicar os recursos necessários, sendo admitidos aqueles decorrentes de anulação de despesas e que não incidam sobre as dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal (CF, artigo 166, parágrafo 3º, inciso II).

O caráter autorizativo do orçamento confere ampla discricionariedade ao Presidente na sua execução das dotações previstas na lei aprovada pelo Legislativo.

Essas prerrogativas asseguram ao Presidente as vantagens de *first-mover* na arena legislativa (Cox; Morgenstern, 2002), o que o torna capaz de submeter à deliberação legislativa propostas mais próximas de suas preferências. Além disso, na ausência de iniciativa concorrente, o Presidente pode "escolher" o *timing* de apresentação dessas propostas diante da antecipação do seu impacto junto aos legisladores, embora, como no caso das leis orçamentárias, haja previsão de prazos para que a legislação seja iniciada.

No caso das leis complementares e ordinárias, a iniciativa legislativa é compartilhada com diferentes participantes do sistema político: membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República, além dos cidadãos, através da iniciativa popular.

Além da abrangência das prerrogativas presidenciais na proposição de leis, o poder de agenda do Presidente é exercido mediante a modificação dos procedimentos deliberativos, por meio da solicitação de urgência na tramitação de projetos de sua autoria. O regime de urgência restringe o tempo disponível para a deliberação legislativa, afetando as condições de exercício das atribuições de verificação e controle do Executivo por parte do Legislativo. Quando a proposição tramita em regime de urgência e a "Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação" (CF, artigo 64, parágrafo 2º, *parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).* Cabe destacar que as regras regimentais da Câmara dos Deputados prevêm que o Presidente pode solicitar o regime de urgência "depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento" (RICD, artigo 204, parágrafo1º).

A prerrogativa de vetar total ou parcialmente os Projetos de Lei aprovados pelo Poder Legislativo é outro componente crucial do poder de agenda do Presidente. Tais dispositivos permitem ao chefe do Executivo bloquear a alteração do *status quo*, ou seja, a legislação em vigor, por meio do veto total à deliberação legislativa, ou alterá-la seletivamente, através da supressão de partes do projeto aprovado. Embora o veto seja sujeito à apreciação do Congresso e, portanto, passível de ser rejeitado ou mantido, a prerrogativa do Presidente para sancionar as partes não vetadas ampliam a sua capacidade de moldar a legislação de acordo com as suas preferências, inclusive pela supressão das alterações interpostas ao projeto original pelos legisladores.

O quadro resultante da extensão desse poder de agenda é a predominância do Presidente na produção legal, que se expressa tanto pelo volume de legislação emergencial decorrente do uso ordinário do poder de decreto (Pessanha, 2002), como também envolve mudanças significativas do *status quo* operadas no nível constitucional. Em termos de produção legal, no período pós-constitucional, o sucesso presidencial atinge patamares elevados no Brasil: cerca de 80% das leis sancionadas tiveram origem no Executivo (Figueiredo; Limongi, 1999; Pessanha, 2002; Santos, 2003; Inácio, 2006).

Parte importante da agenda da reforma política são as iniciativas voltadas para alterar o arranjo institucional e os efeitos distributivos das regras no que tange ao equilíbrio das prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo na arena congressual. Desde a promulgação da Constituição em 1988, o foco dessa agenda tem se deslocado das mudanças relativas ao sistema de governo para as alterações nas regras constitucionais e infraconstitucionais que regulam os poderes legislativos do Presidente.

Embora no Congresso tramitem propostas para a adoção do semipresidencialismo ou do parlamentarismo, o apoio ao presidencialismo manifestado no plebiscito de 1993 pode ser associado ao deslocamento das

agendas de reforma para as questões relativas aos processos eleitorais, à organização partidária e às bases institucionais da relação entre o Legislativo e o Executivo. Um volume considerável de iniciativas legislativas tem como foco a distribuição de poderes legislativos e a capacidade assimétrica do Presidente para implementar a sua agenda legislativa *vis-à-vis* os parlamentares.

Diversas proposições buscam alterar as bases constitucionais de exercício do poder de decreto do Presidente, por meio das MPs, a despeito da sua recente regulamentação pela Emenda Constitucional 32, de 2001. Três grupos podem ser diferenciados: (1) proposições que buscam definir as matérias insuscetíveis de regulação através desse dispositivo; (2) proposições introduzindo regras para a admissão e a eficácia legal das MPs, e (3) proposições voltadas para a extinção do instituto. Entre as proposições do segundo grupo, algumas iniciativas introduzem a exigência de aprovação de parecer de uma comissão mista sobre a observância dos "pressupostos da urgência e relevância" para que se atribua "força de lei" à MP; redefinem os prazos para a perda desta eficácia e propõem a restrição do número de MPs tramitando simultaneamente no Congresso.

Um aspecto a destacar diz respeito às condições de verificação e controle entre as casas legislativas no que tange à apreciação das MPs. Nessa direção, a discussão sobre a mudança no rito de tramitação das MPs passou a abranger também aspectos relacionados aos *legislative checks* no interior do sistema bicameral. Em relação à casa iniciadora da votação, uma proposta em debate é a alternância entre as Casas legislativas, atualmente uma prerrogativa da Câmara dos Deputados. Outra alteração proposta é de "zeramento de prazos", ou seja, a contagem, em separado, do período de tramitação das medidas em cada Casa legislativa, de forma a garantir ao Senado um prazo adequado de discussão da matéria.

Essas propostas apontam não só para as iniciativas individuais dos legisladores, mas evidenciam algum grau de mobilização das casas legislativas em torno dessa agenda, pois parte dessas propostas integra o relatório de comissão mista especial formada para a análise do rito de tramitação das MPs.

Um outro item da agenda de reformas, com impacto sobre os poderes de agenda do Presidente, diz respeito à execução do orçamento autorizado pelo Congresso. Um dos focos do movimento parlamentar pela reforma orçamentária consiste na limitação da discricionariedade do Poder Executivo na redefinição das prioridades de gasto conduzida por meio do contingenciamento das dotações autorizadas na lei orçamentária. Nesta direção, tramitam propostas relativas à execução obrigatória das dotações previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA, tornando o orçamento impositivo ao invés de autorizativo, como vigente atualmente. Um desdobramento dessa agenda é a visibilidade crescente de propostas voltadas para a integração das comissões temáticas ao processo orçamentário. Essas iniciativas têm como foco a descentralização do poder de deliberação orçamentária e o desenvolvimento de capacidades difusas de acompanhamento e de fiscalização pelas comissões temáticas. O desenvolvimento dessas capacidades revela-se decisivo não só pelo poder de agenda presidencial em matéria orçamentária, mas também devido às exigências decorrentes da adoção de um marco legal de planejamento fiscal plurianual, pautado no princípio de conservação do equilíbrio orçamentário, o que introduziu novos desafios para a deliberação e a tomada de decisão acerca das prioridades na alocação dos recursos públicos.

Diante desse quadro pode-se concluir que as proposições acima apontam para uma agenda em que o fortalecimento da posição institucional do Poder Legislativo ganha centralidade, indo além da simples redução ou extinção de prerrogativas e de competências do Presidente. Se orientadas para o desenvolvimento de capacidades institucionais do Poder Legislativo relativas ao conjunto das atribuições parlamentares

(legislar, fiscalizar e controlar), essas iniciativas poderão contribuir para a construção de bases mais adequadas de cooperação entre o Executivo e Legislativo e o fortalecimento desses Poderes como mecanismos de verificação e controle recíprocos dentro do arranjo democrático brasileiro.

Nota

[1] Com assistência de pesquisa realizada por Pedro Lucas de Moura Palotti e Lívia Maria Alves Cândido Pereira, alunos da EG/FJP.)

Referências

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil* (edição atualizada). Brasília: Senado Federal.

_______. 2006. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* (atualizado). Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/RegInterno.pdf>.

CAREY, J. 2005. Legislative organization (or, what we want from legislatures and what comparative legislative studies tells us about whether we get it). Prepared for Sarah Binder, Rod Rhodes, and Bert Rockman, (Ed.). *The Oxford handbook of political institutions.* Oxford: Oxford University Press.

COX, Gary W. 2005. The organization of democratic legislatures. In: WEINGAST, Barry; WITTMAN, Donald. *Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press.

COX, Gary.; MORGENSTERN, Scott. 2002. Latin American's reactive assemblies and proactive presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (Ed.). 2002. *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 446-468.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

INÁCIO, M. 2006. *Sucesso presidencial e presidencialismo de coalizão no Brasil* (1990-2004). Tese (Doutorado) – UFMG.

PESSANHA, C. 2002. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições Brasileiras. In: VIANNA, L.W. (Org.). *A democracia e os três Poderes no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

SANTOS, F. 2003. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

Modalidades e Procedimentos de Votação nas Modernas Casas Legislativas

Sabino Fleury

O processo decisório no interior das modernas Casas Legislativas admite modalidades e procedimentos distintos de votação: o voto dos representantes pode ser ostensivo ou secreto, simbólico ou nominal. A existência tanto de modalidades quanto de procedimentos distintos de votação relaciona-se diretamente com a concepção que se tem acerca da natureza da moderna democracia representativa e com as práticas consolidadas dela decorrentes.

Nas antigas democracias diretas, dos quais o exemplo grego é o mais conhecido e citado, a condição imperativa quanto à participação nos negócios da *polis* implicava, para aqueles que eram considerados cidadãos, exigência da manifestação livre e aberta da sua vontade. O segredo na manifestação da vontade dos cidadãos que decidiam diretamente sobre os rumos da política ou julgavam seus concidadãos era algo que não teria nem significado lógico e nem aplicabilidade prática.

Examinar, portanto, as formas e os tipos de votação previstos normalmente nos regimentos internos das Casas Legislativas implica, preliminarmente, assumir como realidade histórica atual a moderna predominância da representação sobre a participação direta e, a partir dessa premissa, analisar as possibilidades de variação no processo decisório, as quais têm importantes desdobramentos na definição das regras do jogo no interior do Poder Legislativo.

Pode-se considerar que a democracia moderna, representativa, tem como elemento

teórico comum, presente nas obras de importantes pensadores como Hobbes, Locke e Montesquieu, entre outros, nos séculos 17 e 18, o reconhecimento de que parte da soberania popular deve ser transferida para um único ou para um colegiado específico de representantes, que lhes garante a segurança individual ou a estabilidade coletiva das relações econômicas e sociais. Essa transferência implica o reconhecimento da legitimidade de atribuições específicas de órgãos políticos especializados e, portanto, a inevitabilidade da representação dos interesses gerais por meio de mandatos conferidos a representantes escolhidos pela coletividade.

Qualquer forma de representação (mandato) tem como elemento intrínseco o estabelecimento de vínculos jurídicos e sociais entre duas categorias de sujeitos: os representados (mandantes) e os representantes (mandatários). Nos casos mais comuns nas sociedades atuais, em determinadas ocasiões algumas pessoas conferem poderes específicos a outras para que pratiquem, em seu nome, certos atos que são normalmente específicos e bem definidos. Esse é o caso, por exemplo, das procurações que são outorgadas por determinados indivíduos para que outros pratiquem, em seu nome, atos jurídicos específicos. Aqui, o mandante delimita as condições do exercício do mandato, acompanha a execução das atribuições pelo mandatário e, caso não as considere adequadas, pode, por ato unilateral, extinguir a relação entre as partes, com a revogação do mandato. A natureza das relações entre mandante e mandatário é imperativa: o descumprimento das condições pactuadas é razão jurídica e fundamento válido para a revogação dessa modalidade de contrato. A lógica dessa relação assenta-se, portanto, na ampla clareza das decisões e na inexistência de qualquer possibilidade de sigilo entre as partes.

O exemplo apresentado diz respeito a relações que se estabelecem preferencialmente no plano das atividades privadas e é normalmente regulado pelas leis civis. No campo da representação política a questão não se apresenta historicamente resolvida, ainda que haja, atualmente, o predomínio da concepção que admite a natureza não-imperativa dos mandatos parlamentares. Esse predomínio está associado aos conceitos consolidados no decorrer do processo histórico de construção das limitações democráticas ao exercício do poder dos governantes.

Como já se disse, o surgimento do Estado moderno está amplamente associado à transferência de parte da soberania individual ao corpo coletivo, fundamentada no reconhecimento de que somente assim poderia ser assegurada a vigência de determinados valores e bens coletivos considerados indispensáveis para a existência da sociedade. Nesse contexto, a questão dos limites da delegação, quando colocada, relacionava-se diretamente com o objetivo primordial do contrato: a princípio, seriam intoleráveis apenas os atos que pudessem afetar diretamente a própria sobrevivência da coletividade.

Ao longo do processo histórico de construção liberal da democracia moderna, a principal maneira encontrada para resolver o problema da responsabilização dos governantes não se relaciona, portanto, com a demarcação dos limites de sua atuação, e sim com o reconhecimento da necessidade de alternância no exercício do poder. A delimitação temporal dos mandatos, possível com a existência de processos periódicos de substituição dos mandatários, possibilitaria, em tese, aos mandantes o exercício do controle sobre o exercício das atribuições dos governantes. A predominância do controle dos mandatos por meio de eleições periódicas contribui para o reforço da tese da autonomia da representação: obedecidos os limites pactuados no contrato, a sua execução, por parte dos mandatários, passa a ser objeto de um elevado nível de discricionariedade. Como conseqüência desse processo, poder-se-ia considerar que, em determinadas situações, a exposição aberta e ampla dos procedimentos de decisão não seria condição absolutamente necessária, pois a validação do mandato aconteceria no momento eleitoral e teria como principal objeto o exame dos resultados obtidos pelos seus executantes.

Além dessa característica, um outro fator importante interfere na elaboração das normas regimentais relacionadas com os procedimentos de votação. Autores como David Mayhew (1974) e Douglas Arnold (1990), estudando especialmente o Congresso norte-americano e o comportamento dos representantes eleitos, apontam como principal motivação para a sua atuação a busca da reeleição. Entre as estratégias adotadas com vistas a alcançar esse objetivo, os congressistas adotam mecanismos que permitem maior ou menor "rastreamento", por parte dos eleitores, no que diz respeito às suas decisões e votações: escolhas consideradas pouco vantajosas eleitoralmente tendem a ser ocultadas, ao passo que as lucrativas devem ser amplamente expostas.

As modalidades e os procedimentos distintos de votação estão, portanto, relacionados, por um lado, ao processo histórico de construção da moderna democracia representativa, marcado pela natureza não-imperativa dos mandatos, e, por outro, à lógica da ação dos parlamentares, orientada para a continuidade de suas carreiras políticas.

• • •

Examinando-se o caso brasileiro atual, encontramos duas *modalidades* distintas de votação, previstas constitucionalmente e aplicadas em todas as Casas Legislativas, seja no nível da União, no dos Estados ou dos municípios. São elas a ostensiva e a secreta. Como regra geral adota-se a votação ostensiva, na qual o representante abertamente manifesta a sua decisão quanto ao fato ou à norma em exame.

A votação secreta constitui uma exceção e ocorre, em princípio, em situações expressamente previstas no texto constitucional — perda de mandato parlamentar, suspensão de imunidades parlamentares durante o Estado de Sítio, eleição para membros da Mesa Diretora, decisão sobre veto presidencial. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, também, a possibilidade da adoção de votação secreta quando seja aprovado requerimento nesse sentido, apresentado por um décimo dos parlamentares ou líderes.

Ao lado das modalidades apontadas há, também, dois tipos de *procedimentos* diferenciados de votação: o simbólico e o nominal. O procedimento simbólico, no qual a manifestação de vontade do representante se dá por gestos ou palavras proferidas concomitantemente por toda a coletividade, constitui a regra geral. No Congresso brasileiro, uma vez anunciado o início do processo de votação os parlamentares favoráveis a uma determinada proposição são instados a permanecerem como se encontram (assentados ou de pé); no Congresso norte-americano a manifestação se faz em primeiro lugar pela manifestação de voz por todos os presentes (pronuncia-se "aye" quando se é favorável e "no", quando se é contrário) e, em caso de dúvida quanto ao volume do som, por procedimento análogo ao brasileiro.

O procedimento de votação nominal é adotado, no caso brasileiro, quando se exige *quorum* especial para a aprovação de determinada matéria. Isso acontece nos casos de proposta de emenda à Constituição, de Projeto de Lei Complementar, de análise de veto presidencial e em algumas outras situações específicas mencionadas nos regimentos internos, normalmente relacionadas com a aprovação de indicações para o exercício de funções públicas relevantes ou a remoção dos ocupantes de determinados cargos.

Os resultados apurados em votação ostensiva e pelo procedimento simbólico — regra geral — podem ser co-validados por meio de apuração por procedimento nominal, a partir de requerimento aprovado para que se tenha a sua verificação, desde que o fato seja solicitado por seis centésimos dos parlamentares, tanto no Congresso brasileiro, quanto no norte-americano (31 deputados no caso brasileiro, 44, no norte americano).

Deve-se notar que a modalidade secreta de votação exige sempre o procedimento nominal, pois o simbólico pressupõe que se tenha alguma forma de manifestação pública, embora diluída na coletividade. Nesse caso, divulga-se apenas o resultado final do processo de votação, sem a discriminação da orientação de cada um dos parlamentares considerados individualmente.

Para a efetivação das votações nominais podem ser utilizados sistemas distintos de apuração da vontade dos parlamentares. Os mais modernos, adotados no Congresso Nacional e em praticamente todas as Assembléias Legislativas estaduais, são os eletrônicos, nos quais os representantes registram sua decisão em sistemas computadorizados, protegidos por senhas individuais de acesso. Na impossibilidade técnica de utilização dos sistemas eletrônicos ou nos casos de eleição para postos de direção no Legislativo, utilizam-se cédulas de papel, que são depositadas em urnas. No Senado brasileiro, o regimento interno prevê a opção de utilização de bolas (branca para aprovação, preta para rejeição), nos casos de falha no sistema eletrônico.

O Quadro I permite a visualização da tipologia descrita.

Quadro I - Modalidades e Procedimentos de Votação no Congresso Brasileiro

Modalidade de Votação	Procedimento de Votação	Matéria (exemplos)
Ostensiva	Simbólico	Leis e proposições em geral
	Nominal	Normas com *quorum especial*
		Quando decorrente de requerimento previamente aprovado
		Quando decorrente de verificação de votação
Secreta	Nominal	Perda de mandato parlamentar
		Suspensão de imunidades durante o Estado de Sítio
		Exame de veto presidencial
		Quando decorrente de requerimento previamente aprovado

Aceitando-se como válidas as formulações de Mayhew e Arnold acerca da conveniência da exposição ou do ocultamento da atividade parlamentar e de sua relação com a continuidade nas carreiras políticas, podemos pensar em uma associação entre o processo de votação e o interesse principal dos ocupantes dos cargos eletivos, o que leva à predominância de uma forma que associa a média visibilidade do posicionamento individual com a alta freqüência no processo. A regra geral que determina a votação ostensiva pelo procedimento simbólico exemplifica claramente essa opção: resguarda-se o princípio da publicidade, inerente à moderna

democracia representativa, mas dilui-se a apuração da atividade individual — e conseqüente responsabilização — em um ato aparentemente coletivo e indistinto. O Quadro II sintetiza essa situação.

Quadro II - Tipos de Votação: Freqüência e Visibilidade

Tipo de Votação	Freqüência (nº de Ocorrências)	Visibilidade
Ostensiva simbólica	Alta (regra geral)	Média
Ostensiva nominal	Baixa (situações específicas)	Alta
Secreta nominal	Rara (situações excepcionais)	Inexistente

Considerando-se que o acompanhamento das atividades dos representantes e a instauração de uma dinâmica permanente de responsabilização não se limitam apenas ao momento eleitoral, pode-se discutir um modelo de transparência que varia desde a alta visibilidade, presente nas votações do tipo ostensiva-nominal, até a inexistente, no tipo secreta-nominal. Não há, no entanto, como se julgar *a priori* a validade de um ou outro tipo: deve-se conjugar a sua aplicabilidade com a natureza dos assuntos a serem decididos. Nesse sentido, pode-se considerar inadequada para a responsabilização dos representantes e para o funcionamento da moderna democracia a alternativa existente no Congresso brasileiro em que se permite a substituição de uma votação ostensiva-simbólica por uma secreta-nominal, tendo como fundamento apenas a aprovação de requerimento decorrente de conveniências políticas. Mas, por outro lado, não se pode condenar a adoção deste último tipo de votação nos casos de eleição dos membros das mesas diretoras, situação em que o processo guarda grande semelhança com aquele que regulamenta a própria eleição geral dos parlamentares e que tem no sigilo do voto um dos elementos centrais para a livre manifestação da vontade dos eleitores.

Referências

ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989:* Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 93, de 1970:* Regimento Interno do Senado Federal.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.*

CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Organization of the Congress:* final report of the Joint Committee on the Organization of Congress, December, 1993.

DAHL, Robert. *Poliarchy:* participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

MAYHEW, David. *Congress*: the electoral connection. New Haven/London: Yale University Press, 1974.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *How our laws are made.* Washington, DC, Jun. 2003.

Pertencimento do Mandato

Maria Hermínia Tavares de Almeida

O mandato está no cerne das relações entre representantes e representados em um sistema político democrático. Logo, a discussão sobre sua natureza e amplitude ocupa lugar especial nas controvérsias sobre o que é e o que deve ser a democracia representativa.

Mandato eleitoral pode ser entendido como um conjunto de poderes concedidos pelo eleitor, por meio do voto, a um candidato a representá-lo, habilitando-o a tomar decisões de governo, tanto no Legislativo quanto no Executivo.

Sendo o mandato uma delegação de poderes, pertence, em última instância, a quem o concede. Em uma democracia representativa, por definição, o mandato pertence aos cidadãos que, a cada eleição, podem reafirmá-lo ou revogá-lo. Presume-se que os mandatários correspondam às aspirações dos eleitores e lhes prestem contas. Mas a maneira como o fazem e o grau com que o fazem são objeto de controvérsia muito antiga. O mandato tanto pode ser entendido como autorização ampla para agir, como pode ser circunscrito por uma definição precisa dos objetivos almejados e dos meios e condutas preferidos para atingi-los.

As discussões sobre a latitude dos mandatos eleitorais acompanharam a história dos sistemas representativos que terminaram dando origem às democracias contemporâneas.

A idéia de mandato como autorização ampla está associada ao pensador e político inglês Edmund Burke (1729-1797). Em seu famoso *Discurso aos eleitores de Bristol,* de 1774, Burke afirmou que os parlamentares não devem ser agentes ou advogados de interesses determinados nem o Parlamento, um congresso de "embaixadores de interesses diferentes e hostis". Ao eleger um

representante por seu distrito, os eleitores estão escolhendo um parlamentar que não deve abrir mão da sua "opinião imparcial, de seu juízo maduro e da sua consciência ilustrada". Por trás dessa concepção está a premissa de que a eleição é um procedimento de escolha dos melhores entre todos, que receberão um mandato aberto para decidir entre alternativas de políticas de acordo com sua consciência e seu discernimento.

Raciocínio semelhante é o dos autores de *Os artigos federalistas*, de 1787. No capítulo 10, James Madison (1751-1836) argumenta que uma das razões da superioridade da república (representativa) sobre a democracia (direta) é precisamente o mecanismo da delegação do governo a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais. O sistema assim concebido permite que "as opiniões do povo" sejam "filtradas por uma assembléia seleta de cidadãos, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias e parciais". O mandato como autorização ampla seria, assim, a condição da deliberação política livre das injunções de interesses particulares e do espírito de facção.

No outro extremo, não foram poucos os que, desde os primórdios do governo representativo, defenderam o mandato imperativo, ou seja, uma delegação limitada, por meio da qual o titular estabelece o modo pelo qual o mandatário deverá agir em seu nome.

O governo representativo e, a seguir, a democracia representativa desde o início foram perseguidos pela sombra de uma outra idéia de democracia, aquela que postulava a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas e negava a legitimidade de uma organização política assentada no mandato. O mandato imperativo é a revanche da democracia direta sobre o princípio vitorioso da representação. Já que a delegação é inevitável, que seja mínima sua amplitude e máximo o controle do titular sobre o mandatário.

O povo deve reter o poder em suas mãos, entregá-lo apenas com parcimônia e só sob a mais estrita supervisão, afirmava James Burgh (1714-1775), filósofo inglês que exerceu poderosa influência sobre os antifederalistas, durante as discussões que acompanharam a votação da Constituição norte-americana, na Convenção da Filadélfia (1787), e à sua ratificação pelos Estados, no ano seguinte. Da mesma forma, os autores de *Catto's Letters* (1748), outra influência importante sobre os que se opunham à Constituição, afirmavam que "O ciúme político (...) no povo é uma Paixão necessária e merecedora de aplauso." Os governantes devem ser "estritamente vigiados, e contrabalançados com Restrições mais fortes do que sua Tentação de rompê-las".

Posição semelhante tiveram as correntes democratas radicais e socialistas européias. O mandato imperativo e a revocabilidade dos mandatos por decisão dos eleitores foram adotados pelos revolucionários da Comuna de Paris em 1871 e saudados como instrumentos da democracia socialista, em oposição à democracia burguesa, por Karl Marx (1818-1883), em seu estudo *A Guerra Civil na França* (1871).

Nos séculos 18 e 19, as discussões entre partidários do mandato de conteúdo amplo e do mandato imperativo tiveram um caráter eminentemente normativo. Tratava-se de estabelecer que tipo de mandato era mais adequado para realização de um dado ideal de democracia.

Os estudiosos da democracia, no século 19, sem abandonar de todo as preocupações normativas, deslocaram a discussão para o terreno das condições que favorecem o maior ou menor controle dos eleitores sobre os representantes eleitos. Os argumentos situam-se em níveis variados de abstração e dizem respeito a duas questões: a inteligibilidade da vontade dos eleitores e a capacidade dos eleitores para efetivamente controlar seus representantes.

Joseph Schumpeter (1883-1950) pôs em dúvida a possibilidade de se atribuir um conteúdo preciso à escolha dos eleitores. Em *Capitalismo, socialismo e democracia* (1942) negou que "'o povo' tivesse uma opinião definida e racional sobre todas as questões individuais" e que objetivasse "essa opinião — numa democracia —

escolhendo 'representantes' que zelariam para que essa opinião fosse seguida". Afirmou, ao contrário, que o nível de informação e o discernimento dos eleitores eram baixos e, em conseqüência, nula a sua capacidade de controlar a ação dos eleitos, a não ser recusando-se a reelegê-los. Dessa forma, todo mandato seria necessariamente delegação ampla e vazia de conteúdo.

Em outro registro, a discussão sobre a natureza e a amplitude do mandato explora os problemas inerentes a toda delegação de poderes e atribuições.

Assim, a teoria do "titular-agente", desenvolvida por economistas, assenta-se na idéia de que a contratação de um agente sempre ocorre em circunstâncias de informação incompleta e assimétrica, que beneficiam o agente em detrimento do controle do titular sobre seu desempenho. O mandatário sempre sabe algo que o titular desconhece e que lhe permite agir em benefício próprio às expensas dos interesses ou expectativas do titular.

Aplicada à relação específica entre eleitor e mandatário eleito, essa teoria afirma que o representante tem interesses próprios — não necessariamente coincidentes com os dos eleitores — e que ele sempre goza de significativa liberdade de ação em relação àqueles que lhe conferiram o mandato. Isto porque o mandatário conhece mais do que o eleitor as alternativas efetivamente disponíveis e as condições em que as decisões são tomadas. Como lembra Giovanni Sartori "a distinção crucial quando se trata de poder é entre os titulares que o detém e os que na realidade o exercem", pois o "poder é, em última instância, *exercitium*: exercício do poder". Em outros termos, o mandatário tem sempre a possibilidade de exercer os poderes que lhe foram delegados sem muita consideração pelas expectativas dos eleitores que lhes outorgam a delegação.

Titular do mandato, o eleitor, em uma democracia representativa, de fato tem pouco controle sobre como ele é efetivamente exercido. Mantém o poder de punir o mandatário, *ex post,* votando pela não renovação de seu mandato.

Alguns sistemas democráticos dispõem do mecanismo constitucional do *recall*, que possibilita a cassação dos eleitos diretamente pelos eleitores, por meio da convocação de eleição com esse objetivo específico. Considerado um instrumento de democracia direta, o *recall* não é uma instituição muito difundida fora dos Estados Unidos, onde foi adotado por 26 estados. Alguns cantões suíços possuem uma forma de *recall,* o *aberrufungrecht,* que possibilita a revogação do mandato de toda a assembléia legislativa. A constituição venezuelana de 1999 adotou o procedimento, que possibilitou o referendo sobre o governo Chavez em 2004.

Entretanto, tanto o poder de punir o mandatário não o reelegendo quanto o de revogar seu mandato por meio do *recall,* onde ele existe, dependem da quantidade e da qualidade de informações de que o eleitor disponha e de sua capacidade de processá-la para formar um juízo sobre o desempenho de seu representante.

Referências

BURGH, J. 1975. Political disquisitions or an Enquiry into public errors, defects and abuses. Filadelfia, v. II, p. 36, *apud* MAIN, J. T. *Anti-federalists* – critics of the Constitution – 1781-1788. New York: W.W. Norton & Co., 1974. p. 9.

MADISON J. ; HAMILTON A.; JAY, J. *Os artigos federalistas* – 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987. p. 137.

MAIN, J. T. *Anti-federalists* – critics of the Constitution – 1781-1788. New York: W.W.Norton & Co., 1974. p. 9.

SARTORI, G. *The theory of democracy revisited.* Trad. da autora. New Jersey: Chatham House Publ. Part one, 1987. p. 29.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia.* 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 336.

Migração Partidária

André Marenco

Migração partidária corresponde à estratégia individual de troca de partido, adotada por candidatos ou parlamentares, buscando incrementar suas oportunidades de carreira política. Pode ocorrer durante o mandato para o qual o representante tenha sido eleito ou, ainda, como infidelidade partidária registrada em algum ponto ao longo de sua carreira. Pelo menos um em cada quatro deputados federais eleitos no Brasil, entre 1986 e 2002, abandonou o partido responsável por sua eleição para a Câmara dos Deputados (Melo, 2004). Considerando-se a fidelidade partidária registrada ao longo da carreira política, 53% dos deputados federais eleitos em 2002 possuíam registro de filiação a mais de um partido durante sua trajetória pública. A proporção de deputados que mudam de legenda — alguns, várias vezes na mesma legislatura — tem contribuído para o reforço de uma imagem negativa do Legislativo brasileiro, relacionada à fragilidade dos partidos, ao governismo e ao predomínio de ambições particulares e comportamento antiético.

Referências à migração partidária em outras instituições, como o Congresso americano (Grose, 2003), o Parlamento europeu (McElroy, 2003) e Legislativos da Itália (Heller; Mershon, 2005) e do leste da Europa (Kreuzer, 2004; Thames, 2005) indicam que sua ocorrência nesses casos se verifica em escala residual. Este também foi o caso do Brasil, nas legislaturas eleitas entre 1946 e 1962, quando as raras ocorrências de mudança de sigla não chegaram a afetar significativamente a composição das bancadas partidárias no Congresso Nacional (Nicolau, 1996; Marenco dos Santos, 2001). Da mesma forma, uma rígida legislação em vigor durante o regime autoritário (1964/1985) estabelecia penas severas para a infidelidade

partidária, inibindo a adoção dessa estratégia. Contudo, a expansão do multipartidarismo e a crise do PMDB e, em menor medida, do PFL, durante a legislatura eleita em 1986, contribuíram para incrementar a freqüência nas trocas de legenda, convertendo esse comportamento em um fenômeno endêmico na dinâmica legislativa e nas carreiras políticas no Brasil. Isso significa que os altos índices de migração não estão relacionados apenas a processos de realinhamento político, como a criação do PSDB, em 1988, ou o colapso do PRN, após o processo de impeachment do ex-presidente Collor de Mello. Mesmo com a estabilidade do sistema partidário verificada a partir de 1994, sem cisões nos principais partidos, a freqüência das trocas de legenda manteve-se elevada, revelando não se tratar de fenômeno de reacomodação de identidades ideológicas, mas comportamento individual visando maximizar oportunidades de carreira política.

Conseqüências

Quando a defecção partidária ocorre durante o mandato parlamentar, a principal conseqüência institucional desse comportamento implica uma alteração na correspondência entre votos e cadeiras, violando uma regra básica da representação política, de que a distribuição de preferências dos eleitores constitua a condição e medida para definir as oportunidades de acesso a postos públicos. Para entendermos isso, devemos lembrar que apenas um pequeno número de candidatos às cadeiras legislativas obtém sufrágios nominais em número igual ou superior ao quociente eleitoral (a relação entre o número de votos válidos e as vagas em disputa), assegurando sua eleição com os seus próprios votos. A grande maioria dos eleitos, embora tendo obtido votos nominais em proporção inferior ao quociente, conquista sua vaga beneficiando-se dos votos partidários: os votos excedentes dos deputados que alcançaram o quociente eleitoral, os votos dos candidatos partidários que não são eleitos e os votos conferidos à legenda partidária (Santos, 2003). Assim, mesmo que afirme que sua eleição deveu-se à sua reputação individual e ao voto pessoal de seus eleitores, esses votos foram insuficientes para assegurar a eleição da maioria dos deputados eleitos. Mais uma vez, vale repetir: o êxito eleitoral de um candidato a mandato legislativo depende do desempenho de seu partido e da cota de vagas que este terá direito com base na soma dos votos de todos os seus candidatos. Por outro lado, a regra de voto preferencial, operando no Brasil, permite que o eleitor, com um único voto, interfira sobre a distribuição de poder em dois planos: 1) escolhendo o candidato de sua preferência e definindo a ordem dos eleitos; e 2) determinando o tamanho de cada bancada partidária nas Câmaras Legislativas. Quando troca de legenda, o parlamentar despreza os votos responsáveis por sua eleição e viola a distribuição de poder político entre os partidos, tal como determinada originalmente pelos eleitores. Considerando a observação de uma tendência governista presente na migração partidária, especialmente em contextos de governos de coalizão e com alta popularidade presidencial (Melo, 2004), pode-se concluir que este processo interfira, ainda, sobre a disposição e a capacidade do Legislativo em adotar comportamento pró-ativo, na produção legislativa e no monitoramento e controle sobre agências governamentais, inibindo processos de *accountability* horizontal.

Duas outras conseqüências negativas podem ser associadas à migração partidária, seja quando ocorre durante o mandato ou ao longo da carreira política. Infidelidade partidária revela que os partidos não são — ao menos para os deputados que trocam de legenda — condições indispensáveis para a geração de oportunidades de carreira política. Quando se pode trocar de partido e ainda assim assegurar uma reeleição, ou, ainda, a mobilidade nos cargos políticos, indica que a fidelidade partidária possui pouco valor na definição das estratégias da elite política. Ou, ainda, que os insumos para a maximização de carreiras são obtidos junto a outras agências (como acesso à patronagem

e a recursos distributivos alocados pelo Poder Executivo, vínculos com organizações sociais ou meios de comunicação), às quais asseguram-se lealdades preferenciais. Em contraste, a durabilidade temporal nos vínculos de fidelidade partidária representa uma situação em que a filiação partidária provê meios relevantes para a manutenção do posto político, implicando custos maiores para sua ruptura, sendo racional para o parlamentar cultivá-la.

Outra conseqüência associada ao fenômeno da troca de legendas pode ser identificada no incremento do custo da informação para os eleitores sobre reputações partidárias. Repetidamente, ouve-se a frase que, no Brasil, os eleitores votam "na pessoa e não no partido". O que pode ser válido, sobretudo, quando se considera o volume de informação necessária para que o eleitor possa estabelecer as diferenças entre cada legenda, dificuldade potencializada pelo número de partidos e candidatos que incrementa os custos de monitoramento dos eleitos pelos eleitores (Nicolau, 2002). A estabilidade eleitoral associada à fidelidade partidária pode, em longo prazo, gerar a informação necessária para a produção de reputações partidárias à medida que ao votar uma eleição após a outra, em seu candidato preferido, o eleitor resulte por associá-lo à legenda, e com isso, termine por constituir identidade partidária. Ao mudar de partido, o representante introduz custo adicional para a geração de identidades partidárias, uma vez que torna mais difícil a conversão de sua reputação pessoal em reputação partidária.

Causas

Explicações para a infidelidade partidária entre os políticos brasileiros costumam identificar como causas para tal comportamento a redução da incerteza associada à manutenção da carreira política e os incentivos oferecidos pelas regras eleitorais e os procedimentos que regulamentam o funcionamento interno das Casas Legislativas.

Assim, para Mainwaring (1991), a regra eleitoral de lista aberta, ao não promover uma ordem prévia dos candidatos partidários a postos legislativos, teria estimulado a autonomia dos candidatos em relação a seus partidos, uma vez que sua eleição não dependeria da indicação partidária, mas da quantidade de votos personalizados que cada postulante seja capaz de conquistar, condição para o ranqueamento dos candidatos, uma vez conhecida a cota proporcional de cada partido. A partir de um estudo comparativo buscando medir o efeito de diferentes modelos de listas eleitorais sobre a robustez dos sistemas partidários, Carey e Shugart (1996) propuseram um escore para mensurar os meios de controle à disposição da liderança partidária: controle das nominações e da ordem dos eleitos, transferência de votos, restrições à competição intrapartidária e existência de barreiras à formação de novos partidos, promovida pela magnitude dos distritos eleitorais. Nesta direção, a combinação lista aberta com elevada magnitude das circunscrições eleitorais (tal como observado no Brasil) incrementaria o potencial de competição intrapartidária, reduzindo, simultaneamente, o controle da liderança partidária sobre seus membros e candidatos, com conseqüências presumíveis sobre a infidelidade partidária.

Analisando as trocas de partidos na Câmara dos Deputados, Melo (2004) observou que este fenômeno apresenta regularidades, associadas: 1) ao ciclo eleitoral, sendo mais prováveis no primeiro e terceiro ano de cada legislatura; 2) a ocorrência entre parlamentares com menor acesso aos recursos de Poder Legislativo (Mesa, liderança partidária, presidência de comissão ou cargos no Executivo); e 3) a uma direção que varia conforme a natureza e a popularidade do governo: migração governista, quando de governo de coalizão e com popularidade presidencial em alta, ou migração não-governista, em governos de cooptação ou apartidários e, ainda, baixa popularidade.

Analisando os registros de migração partidária com base em variáveis de recrutamento eleitoral (Marenco dos Santos, 2003,

2006), pode-se verificar que a adoção de estratégias de infidelidade não constitui fenômeno homogêneo, variando segundo: 1) características da circunscrição eleitoral de cada candidato (os estados), positivamente relacionadas com as taxas estaduais de volatilidade eleitoral (a flutuação partidária do eleitorado entre uma eleição e a anterior), sendo irrelevante o efeito provocado pela magnitude eleitoral; 2) o tempo de filiação partidária prévio à conquista da cadeira legislativa. Maior probabilidade de defecção partidária pode ser verificada entre deputados filiados a menos de quatro anos no partido responsável pela vaga, e, quando a troca de partido é seguida pela tentativa de reeleição para a legislatura seguinte, são observadas menores taxas de reeleição entre os *infiéis* e pior desempenho eleitoral (votos e posição na ordem final) entre aqueles que trocaram de legenda após períodos de filiação partidária prévia mais longos (acima de quatro anos).

Alternativas

As proposições de reformas políticas visando neutralizar os incentivos à migração partidária obedecem a escopos distintos quanto à sua amplitude e seguem os diagnósticos sobre as causas responsáveis pela adoção desta estratégia. A exposição de motivos do Projeto de Lei 2.679 correlaciona voto preferencial com precário controle exercido pela liderança dos partidos sobre as carreiras políticas de seus membros e adota uma proposta de reforma política mais radical, com a introdução de procedimento de listas fechadas, nas quais o ordenamento dos candidatos a ocupar a cota proporcional de cadeiras partidárias ocorre antes da eleição e com base em decisões tomadas pelos órgãos partidários:

> O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, inclusive por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, inclusive no financiamento de campanhas, certamente, seu comportamento em relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores. (Projeto de Lei 2.679, Comissão Especial de Reforma Política, 2003.)

Paralelamente, propostas de reformas incrementais supõem que medidas focalizadas que ampliem o custo para a infidelidade, como o aumento do tempo mínimo de filiação partidária, poderiam inibir estratégias de migração, sem os efeitos perversos eventualmente associados ao reforço de máquinas partidárias.

Referências

CAIADO, Ronaldo (2005). Reforma para consolidar a democracia. *Folha de S.Paulo,* 05 jul., p. A3.

CAREY, John; SHUGART, Matthew (1996). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies,* v. 13, n. 4, p. 417-439.

COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2003). Projeto de Lei 2.679. Brasília: Câmara dos Deputados.

GROSE, Cristian (2003). *Is it rational to switch parties*? Long-term versus short-term electoral effects of legislative party switching. Paper presented at the 2003 meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.

KREUZER, Marcus (2004). Political parties and the study of political development: new insights from the postcommunist democracies. *World Politics,* v. 56, n. 4.

HELLER, William; MERSHON, Carol (2005). Party switching in the Italian Chamber of Deputies. *The Journal of Politics,* 67, n. 2.

MAINWARING, Scott (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. *Novos Estudos Cebrap,* São Paulo, n.29, p. 34-58.

MARENCO DOS SANTOS, André (2001). Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v. 16, n. 45, p. 69-83.

MARENCO DOS SANTOS, André (2003). Partidos em carne e osso: votos e deputados nas eleições de 2002. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. IV, n. 1, p. 21-37.

MARENCO DOS SANTOS, André (2006). Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, Gláucio Dillon; RENNÓ, Lúcio. *Reforma política.* Lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 176-192.

McELROY, Gail (2003). *Party Switching in the European Parliament*: Why bother? Paper prepared for presentation at the 2003 meeting of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as cadeiras do lugar.* Migração partidária na Câmara dos Deputados. Belo Horizonte: Editora UFMG.

NICOLAU, Jairo (2002). Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2.

NICOLAU, Jairo (1996). *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

SANTOS, Fabiano (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.* Belo Horizonte: Editora UFMG.

THAMES, Frank (2005). *Parliamentary party switching in the Ukrainian Rada*, 1998-2002. Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL.

Cláusula de Barreira

Mônica Mata
Machado de Castro

A cláusula de barreira é, hoje, um dos elementos da Lei Eleitoral brasileira. O Código Eleitoral estabelece que os partidos políticos alcancem certo patamar de votos, além do já exigido pelo quociente eleitoral, para ter direito ao funcionamento parlamentar.

Esse instituto é, até certo ponto, diferente da cláusula de exclusão, adotada em alguns sistemas eleitorais do mundo, como os da Alemanha, Grécia e Argentina, onde um partido é excluído da competição por cadeiras nos parlamentos e não elege representantes se não superar determinado limiar de votação em termos nacionais. Esse mecanismo foi concebido como um antídoto contra a tendência de fracionamento do sistema partidário, característica dos sistemas eleitorais de representação proporcional: impede-se, por meio da cláusula de exclusão, a possibilidade da existência de diversos partidos pequenos com representação nos parlamentos, o que dificultaria a formação de governos de maioria estável e prejudicaria, conseqüentemente, a chamada governabilidade ou estabilidade do sistema político. Nos países em que essa norma foi adotada, como a Alemanha, impediu-se, de fato, a proliferação de partidos pequenos ao longo do tempo, promovendo-se a concentração partidária.

No Brasil, no fim do regime militar (1964-1985), tentou-se instituir a cláusula de exclusão, por meio da Emenda Constitucional 25, de 27 de novembro de 1985, que, modificando o artigo 152, parágrafo 1º da Constituição de 1967, estabeleceu que *não* teria direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso em votos, de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral

para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, cinco estados, com o mínimo de 2% do eleitorado de cada um deles.

No parágrafo seguinte, entretanto, acrescentou-se: "Os eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de sessenta dias, por qualquer dos partidos remanescentes."

Mais ainda, de acordo com o artigo 5º da mesma Emenda, esse dispositivo não se aplicaria às eleições de 15 de novembro de 1986, quando foi escolhida a Assembléia Nacional Constituinte.

Essas normas nunca entraram em vigor, porque a Constituição promulgada em 1988 nada dispôs sobre votação mínima em partidos políticos para obterem representação parlamentar, impedindo, dessa forma, a instituição da cláusula de exclusão por meio de lei ordinária. Assegurou-se, no texto constitucional, o funcionamento parlamentar dos partidos políticos, a ser estabelecido em lei, de acordo com o inciso IV do artigo 17.

Foi a Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, que, ao regulamentar o artigo 17 da Constituição Federal de 1988, estabeleceu a chamada cláusula de barreira, ao dispor, no capítulo II, artigo 13, que:

> Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Entretanto, nas Disposições Finais e Transitórias, a mesma lei, no artigo 57, abrandou as exigências para o funcionamento parlamentar dos partidos políticos na Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmara dos Vereadores, nas duas legislaturas subseqüentes, ou seja, até 2007, ao dispor que:

> No período entre o início da próxima Legislatura [a de 1999] e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subse-qüente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:
> 1 – direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:
> a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e nulos.

Para ter funcionamento nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, durante o mesmo período, as exigências, em geral, eram as mesmas: o partido devia obter 1% dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e nulos.

Assim, a cláusula de barreira, tal como instituída na Lei 9.096, somente entra em vigor a partir da eleição de 2006: na próxima legislatura, apenas os partidos que alcançarem, no mínimo, 5% dos votos válidos para deputado federal, em pelo menos nove estados, com pelo menos 2% do total de votos em cada um, terão direito ao funcionamento parlamentar nas Casas Legislativas (Senado, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmara dos Vereadores).

Ter funcionamento parlamentar é exigência, estabelecida na mesma lei, para participar da distribuição de 99% do Fundo Partidário, na proporção dos votos obtidos pela sigla para deputado federal (art. 41, inciso II da Lei 9.096). Além disso, somente partidos com funcionamento parlamentar terão assegurado o acesso gratuito ao rádio e à televisão: poderão realizar um programa nacional e um em cadeia estadual e no Distrito Federal em cada semestre, com vinte minutos de duração e utilizar quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto nas redes nacionais e emissoras estaduais (art. 49).

Somente os partidos que atingirem a cláusula de barreira terão direito a uma bancada no legislativo federal, com estrutura de liderança, salas e assessores. E somente os partidos com liderança podem pedir a palavra a qualquer tempo em sessões do Congresso e escolher representantes para presidir as comissões de trabalho.

Os partidos que não atingirem a cláusula de barreira participarão da distribuição de somente 1% do Fundo Partidário e terão direito a apenas um programa gratuito de dois minutos por semestre, em rede nacional. Esses partidos pequenos elegerão deputados se alcançarem o quociente eleitoral, mas seus parlamentares não terão direito a toda a infra-estrutura existente nas Casas Legislativas para garantir o funcionamento partidário. Sem acesso aos recursos assegurados na Câmara dos Deputados aos partidos médios e grandes, os congressistas eleitos por partidos pequenos que não tenham atingido a cláusula de barreira vão trabalhar quase como se fossem avulsos.

A assessoria da Câmara dos Deputados calcula que, se a cláusula de barreira tivesse sido adotada para a legislatura de 2003, considerados os votos da eleição de 2002, somente sete partidos teriam garantido seu funcionamento parlamentar: PT, PSDB, PFL, PMDB, PP, PSB e PDT. Depois da eleição, também PL e PTB incorporaram deputados eleitos por outros partidos e atingiram as exigências da cláusula de barreira.

Pode-se afirmar que a cláusula de barreira, como instituída na lei brasileira, funcionará como verdadeira cláusula de exclusão, na melhor das hipóteses, no médio prazo. Não afetará diretamente a representação política num primeiro momento, já que os parlamentares eleitos pelos partidos pequenos que alcançarem o quociente eleitoral poderão assumir seus cargos. Mas, sem acesso a recursos, esses políticos só terão provavelmente duas alternativas: mudar de partido, o que afeta a representação política e aumenta a desproporcionalidade da distribuição das cadeiras nos parlamentos, ou trabalhar com uma série de limitações, de forma isolada e sem visibilidade. A tendência, com o tempo, é que esses partidos deixem de existir, incorporando-se ou fundindo-se com outros partidos. Especialmente para os pequenos partidos ideológicos tradicionais no Brasil, a cláusula de barreira pode significar uma sentença de morte. Já os membros dos partidos nanicos, "de aluguel", se eleitos, provavelmente se adaptarão mais facilmente às novas circunstâncias, inscrevendo-se em partidos médios e grandes.

Diversos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados modificam as exigências da cláusula de barreira: há propostas de redução do percentual de votos exigidos para o funcionamento parlamentar dos partidos dos atuais 5% para 2% ou mesmo 1% dos votos nacionais para a Câmara dos Deputados; há projeto que garante funcionamento parlamentar ao partido que tenha elegido pelo menos um deputado em cinco estados da Federação; outro revoga os dispositivos da cláusula de barreira; há, ainda, a proposta de se considerar superada a cláusula de barreira quando o partido preencher uma ou outra das duas exigências: 5% dos votos nacionais ou 2% dos votos em 1/3 dos Estados. Esses projetos foram elaborados por deputados do PCdoB e do PL, mas também tramita na Câmara um projeto de deputado do PSDB que reduz de 5% para 2% dos votos válidos nacionais a exigência da cláusula de barreira para o partido ter funcionamento parlamentar.

Esses projetos, se levados à votação e aprovados ainda em 2006, supostamente não afetarão o funcionamento parlamentar tal como previsto na lei de 1995, cujas exigências passam a vigorar somente agora. Dessa forma, tudo indica que será experimentada, pela primeira vez na democracia brasileira, a chamada cláusula de barreira.

Agradeço a Felipe Nunes dos Santos, aluno do Curso de Ciências Sociais, que recolheu informações para este verbete, em pesquisa no sítio da Câmara dos Deputados.

Referências

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1986.

LIMA, Eduardo Martins. *Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada* (1945-1964 e 1985-1998). São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: Fumec, 2004.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SILVA, José Nepomuceno (Org.). *Código Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Reforma Constitucional

Gláucio Soares

As posições relativas à reforma constitucional formam um contínuo desde as que nos dizem que a Constituição de 1988 não precisa de reformas e sim de tempo; passando pelas que preconizam mudanças pontuais, pequenos ajustes, mantendo a atual estrutura e até as que afirmam que a Constituição reflete uma concepção errada do Estado e das suas relações com a cidadania, devendo ser amplamente reformada ou substituída. Este texto usa a experiência de outros países para analisar a questão da reforma constitucional a partir de três considerações:

- A extensão da Constituição
- O caráter da Constituição
- A representação dos partidos no Congresso

O tamanho das Constituições varia, e muito. A do Brasil é das maiores, como o são a da Argentina, a da Índia e a do México. Do lado "curto", estão as constituições de países como a França (1958; 1982), a Coréia do Sul, a Indonésia e a de Hong Kong (de 1990). Algumas são breves, mas de cobertura ampla, como as do Canadá, da Austrália, e de Singapura. Muitos acham que uma constituição deve ser breve e direta, usando como exemplo a Constituição dos Estados Unidos, que se destaca pela sua duração e brevidade, tem sete artigos e vinte e sete emendas. A XXVII^{a} emenda foi proposta em 25 de setembro de 1789 e ratificada em 7 de maio de 1992, mais de dois séculos depois. Nos últimos cinqüenta anos apenas quatro emendas, de números XXIII a XXVI, foram propostas e aprovadas; do lado oposto, a da Índia, com 395 artigos, já teve 93 emendas (até 14 de fevereiro de 2006).

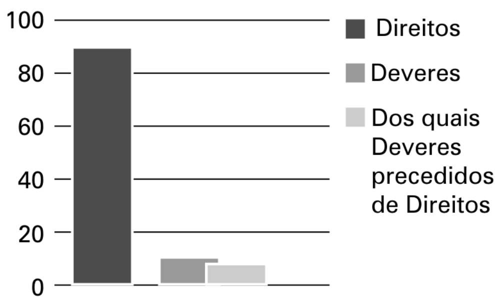
Historicamente, as constituições tenderam a crescer. Sartori, comentando a Constituição da Índia, que tem 395 artigos, e a nossa, com 245 artigos, afirmou que existe uma tendência ao crescimento das constituições desde o fim da Segunda Guerra Mundial.[1] O *número* das constituições é função do surgimento de novas nações: mais da metade das constituições existentes são posteriores a 1974. Há mais constituições, mas elas também são maiores. A tendência ao crescimento das constituições também se observa no nível estadual. Robert Luce, um importante político que era um estudioso das constituições estaduais americanas, concluiu que na primeira década elas tinham, na média, dez páginas e meia; nas três décadas seguintes, 12 páginas, e de 1815 a 1845, 16 páginas. Outros estados aumentaram o tamanho das suas constituições: Pensilvânia de 11 para 31 e Delaware de 6 para 36.

A brevidade depende da cobertura, de quantos temas diferentes estão na Constituição. Uma, bem escrita, direta, com ampla cobertura será maior do que outra, igualmente bem escrita e direta, mas de cobertura estreita. Uma decisão crucial, que afeta o tamanho das constituições, é o que incluir e o que deixar de fora, para leis menores.

As primeiras constituições eram *políticas* e dispunham sobre como deveria ser o Estado, suas divisões e seus poderes. Em muitos casos, foram seguidas por emendas e disposições sobre os direitos e liberdades individuais. A americana introduziu o famoso *Bill of Rights*. Muitas constituições posteriores adotaram essa modificação. Porém, como notaram Sicat e Sicat, analisando as Constituições tomando a americana como ponto de partida, "a extensa presença de direitos econômicos e sociais e garantias" nas constituições mais recentes, demonstra que "a ênfase nas liberdades individuais não era mais suficiente". Direitos sociais e econômicos foram introduzidos. Essas incorporações, de inspiração progressista, cresceram com as várias formas de estados socialistas e social-democratas, mas foram sendo incorporadas por outros estados. A crise financeira dos estados trouxe à baila a necessidade de moderar alguns desses direitos. Uma linha recente de pensamento incorpora a noção de "equilíbrio" entre direitos e deveres. É possível ter uma idéia de se o equilíbrio existe numa Constituição simplesmente contando artigos ou palavras relacionados com os direitos e os deveres.

Os direitos e os deveres estão desigualmente representados na Constituição de 1988 por esse critério. Os "deveres" aparecem apenas nove vezes, e destas, os "deveres" estão imediatamente precedidos por "direitos" em sete; as outras duas se referem ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Já "direitos" (no plural) aparecem 93 vezes. Outras presenças freqüentes são *garantia* (ias, etc.), que surge 85 vezes, *aposentadorias,* etc. surge 65 vezes; sua parenta próxima, *pensões* (incluindo pensão e pensionistas) outras 41; os *benefícios* têm forte presença, 81 vezes; a *proteção* e semelhantes outras 48 vezes, e assim por diante. A forte presença de direitos, combinada com a escassez de deveres, sugere que pode haver um desequilíbrio na concepção da Constituição. Não é uma imagem de "nós, o povo", mas de uma instituição externa que está lá para servir a quem tem "direitos" sobre ela. Vários itens que, em muitos países, são objeto de lei ordinária estão presentes na Constituição de 1988.

Figura 1
Direitos e Deveres na Constituição de 1988

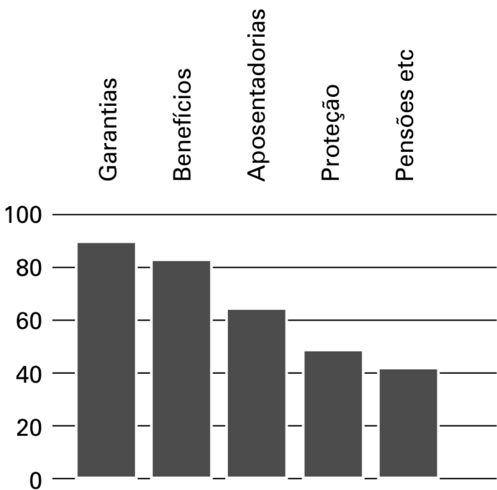


O equilíbrio entre direitos e deveres é uma ampliação da posição de Hayek de que a criação de direitos acarreta, simultaneamente, a criação de deveres e que os que

terão esses novos deveres precisam dos meios para cumpri-los. Com meios adequados, os direitos constitucionais têm um impacto positivo, como demonstraram Lorenz Blume e Stefan Voigt da Universidade de Kassel[2]. Blume e Voigt analisaram muitos indicadores de direitos humanos, políticos e sociais, chegando a quatro fatores, um dos quais tem que ver com direitos de propriedade, outro com direitos específicos, emancipatórios (de mulheres e de trabalhadores) e dois que se relacionam com direitos políticos e com estruturas democráticas. *Todos* se relacionam com a renda *per capita* em 2000 (log), mas os direitos de propriedade foram os que mais se correlacionaram; foram, também, os únicos que se correlacionaram significativamente com outros indicadores, como o crescimento da renda *per capita* entre 1993 e 2000. Contrariamente ao mito, as ditaduras e regimes opressivos são economicamente ineficientes.

O caráter paternalista, protecionista e assistencialista do Estado se revela na freqüência com que certos temas aparecem na Constituição.

Figura 2
Outros tipos de Protecionismo e Assistencialismo na Constituição



No Brasil, a herança corporativista pesou muito sobre os gastos do Estado, concedendo ao funcionalismo privilégios e prerrogativas não encontráveis na maioria dos países com alta renda *per capita*. A previdência do setor público causa um desequilíbrio maior do que a privada, que se refere a um número muito maior de pessoas. Essa discriminação é um dos fatores que levam a cidadania a um afastamento em relação ao ideal de ver no Estado e na Constituição "nós, o povo". Estado, Constituição, políticos e poder integram a alteridade. A falta de identidade com "eles" gerou uma espécie de "lei de Gerson" em relação a "eles" e as conseqüentes atitudes reivindicatórias. O corporativismo impede que o Estado e suas instituições sejam percebidos como "nossos"; a Nação, sim, o Estado, não.

Como saber se uma constituição é "boa" ou não?

O teste do tempo tem sido enfatizado como critério para avaliar a qualidade das Constituições. Hague, Harrop e Breslin, em 2001, reforçam a imagem das constituições como produtos da engenharia política, que devem ser julgadas por quão bem resistem ao teste do tempo. Esses autores acham que freqüentes emendas constitucionais indicam um sistema *político* sob pressão. Não devemos esquecer que há dois parâmetros importantes na análise das emendas (e reformas) constitucionais, o tempo e a dimensão. Há mais o que emendar e reformar em Constituições de ampla cobertura, e se espera que as emendas diminuam depois de certo tempo. A maneira de emendar as constituições varia muito.

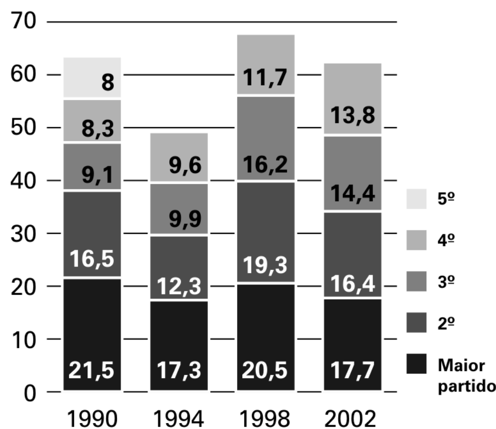
No Brasil, as emendas constitucionais exigem maioria de 60% em cada Casa:

> Art. 60, III - § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Esta maioria *nas duas casas* não é fácil de ser obtida em temas que separem governo e oposição devido à pulverização partidária. Os dados referentes à Câmara dos

Deputados mostram que, em 1990, era necessário que os *cinco* maiores partidos se unissem para garantir a aprovação de emendas constitucionais e quatro para obter maioria simples; em 1994, eram necessárias as cadeiras dos três maiores partidos para a maioria simples e quatro para obter os 60%; situação que se repetiu em 1998. Em 2002, tanto a maioria simples quanto as emendas necessitavam de todos os votos dos quatro maiores partidos.

Figura 3 - Número de partidos necessários para obter maioria simples e para Emendas Constitucionais na Câmara dos Deputados



Não obstante, esse é apenas um exercício ilustrativo. Em 2002, a segunda maior bancada, a do PFL, e a quarta, do PSDB, eram da oposição. Situação semelhante se configurou nas legislaturas que se iniciaram em 1998, 1994 e 1990. Com base, apenas, nos partidos, este exercício analítico sugere que a distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados tornou difícil governar e mais fácil fazer bloquear a ação do governo e que apenas as mudanças constitucionais quase consensuais são aprovadas. Não obstante, a Constituição trazia embutida a necessidade de muitas emendas, haja vista a que a palavra "emenda" aparece nada menos do que 759 vezes no seu texto. As emendas e reformas constitucionais podem ter um impacto sobre o crescimento econômico como argumentam Sicat e Sicat.[3]

A tentativa de obter maioria para poder governar se reflete nos dados sobre a mudança de partidos, muito bem estudada por Carlos Ranulfo.[4] Antes mesmo de iniciadas as sessões, assim como nos primeiros meses de cada legislatura, observa-se uma debandada de deputados de vários partidos na direção de partidos da base governista. Esse movimento só existe porque as cadeiras são consideradas como pertencentes ao deputado e não ao partido e porque as trocas são permitidas.

Pensar a formação de maiorias governistas estáveis com base em partidos é, apenas, a primeira aproximação. Os arranjos institucionais brasileiros estimulam outra característica, a infidelidade partidária, que pulveriza as negociações para a formação de maiorias estáveis com que governar. Além de negociar com partidos e grupos, o governo é forçado a negociar *individualmente* com os parlamentares.

Reformas constitucionais de interesse do governo podem, com relativa facilidade, ser bloqueadas pela oposição; não obstante, as mais necessárias são as relativas à crise financeira do Estado, porque tocam no seu caráter assistencialista, as que eliminem privilégios e as que corrijam o desequilíbrio entre direitos e deveres.

Um ponto importante de uma reforma constitucional seria aumentar o controle dos eleitores sobre os eleitos. Lars P. Feld e Marcel R. Savioz (1997) estudaram os efeitos da democracia direta e do maior controle sobre o desempenho econômico na Suíça, concluindo que existe uma associação robusta entre os dois.

Num sistema eleitoral em que alguns interesses corporativos e particulares garantem a eleição de parlamentares, é difícil alterar a concepção do Estado, tal qual refletida na Constituição, de representação muito desigual de interesses, com privilégios e prerrogativas espalhados no seu texto, a um Estado onde todos sejam, efetivamente, iguais perante a Lei e onde direitos e deveres, gastos e receitas, se equilibrem. E, mais importante, que tenhamos uma atitude de paternidade e responsabilidade pelo Estado e não uma atitude exclusivamente reivindicatória. Nós, o povo...

Notas

[1] Não obstante, há várias revisões que reduziram o número de artigos, como a da Somália de 156 para 130, e a da Coréia do Sul de 171 para 166.

[2] The Economic Effects of Human Rights, Paper Nº 66/04.

3 Ver, da mesma série, *The Constitution and economic progress:* when "more is less and less is more". Discussion Paper No. 0413, September 2004.

[4] Ver *Retirando as cadeiras do lugar*: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. 212 p.

Referências

ANCKAR, Dag; KARVONEN, Lauri. *Constitutional amendment methods in the democracies of the world.* Paper delivered at the XIIIth Nordic Political Science Congress, Aalborg, Denmark, August 15-17, 2002.

FELD, Lars P.; SAVIOZ, Marcel R. Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation. *Kyklos*, 50, 4, p. 507-538, 1997.

HAGUE, R.; HARROP, M; BRESLIN, S. *Comparative government and politics.* 5. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

HAYEK, F. (1976). *Law, legislation and liberty*. The mirage of social justice. Chicago: University of Chicago Press. v. 2.

SARTORI, Giovanni. Comparative Constitutional Engineering. 2. ed. 1997.

SICAT, Gerardo P.; SICAT, Loretta Makasiar. *An international comparison of constitutional style: implications for economic progress, university of the philippines school of economics*. Discussion Paper No. 0412, September 2004.

Emendas Parlamentares

Marcus Melo

Juntamente com o trabalho em comissões, a apresentação de emendas parlamentares representa parte essencial do trabalho legislativo. Uma emenda é qualquer proposição apresentada como acessória a proposta de emenda à Constituição, a Projeto de Lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo ou de resolução (estes últimos se referem a competências privativas do Legislativo, e têm pouca relevância política em sentido mais amplo). As emendas apresentadas visam influenciar as decisões de política pública e, como tal, são iniciativas legítimas no processo legislativo. No Brasil, no entanto, as emendas ao orçamento passaram a ser vistas como mecanismos ilegítimos e escusos de barganha política em virtude de sua estreita vinculação com jogos de patronagem e corrupção.

Em sistemas presidencialistas, principalmente os multipartidários, como é o caso brasileiro, em que são freqüentes os governos de coalizão, as emendas e sua eventual incorporação representam, potencialmente, mecanismos importantes de negociação entre os membros da coalizão. O desenho institucional híbrido do país em que traços proporcionalistas (por exemplo, sistema eleitoral proporcional) coexistem com características majoritárias (presidentes com amplos poderes) implica maior espaço para o trabalho das oposições ou para a barganha que ocorre durante a tramitação legislativa de uma proposição no seio da própria coalizão de governo. O espaço privilegiado para o emendamento são as comissões congressuais, embora as emendas também possam ser apresentadas no plenário das Casas Legislativas, seja a de origem da emenda ou a revisora, conforme o caso.

Em países cujos sistemas políticos apresentam corte majoritário há pouca atividade de emendamento. Isso se deve, fundamentalmente, a três fatores. Em primeiro lugar, nesses sistemas são freqüentes os governos majoritários de partido único, em que os partidos também são fortes e disciplinados (por exemplo, Reino Unido ou França). Em segundo lugar, o(s) partido(s) de oposição interfere(m) muito pouco na atividade legislativa e governativa, seja porque as regras de organização dos trabalhos legislativos conferem grande poder ao partido no governo, convertendo os partidos de oposição em expectadores da atividade governativa, ou em virtude de o trabalho das comissões ser inexpressivo. Em terceiro lugar, nos sistemas majoritários de tipo parlamentarista, há pouco incentivo para o emendamento, o qual, em muitos casos, se confunde com o voto de desconfiança do Legislativo. Em muitos países que adotaram as instituições parlamentaristas britânicas a prática de apresentação de emendas a Projetos de Lei ou ao orçamento é virtualmente desconhecida. Ela é substituída por negociação no plano intrapartidário entre lideranças partidárias e suas bases.

Esse padrão de baixa atividade de emendamento é ainda mais expressivo no caso de emendas ao orçamento. A despeito de alguns traços que são universais como, nos casos onde há a possibilidade de apresentação de emendas, a exigência de não se exceder o teto fixado na lei do Executivo, há grande variação quanto ao papel do legislador no processo orçamentário (OECD/World Bank, 2003). Em alguns países de claro desenho majoritário como Austrália, Irlanda, Japão, Grécia e Nova Zelândia (além de outros, como Israel e Uruguai), é vedado ao Legislativo alterar ou emendar o orçamento, cabendo-lhe apenas rejeitá-lo ou aprová-lo na íntegra. Em outros casos, embora não haja vedação, os parlamentares nunca introduzem mudanças no orçamento (por exemplo, Reino Unido, Suécia, Bélgica). Há ainda casos em que a proposição de uma emenda ao orçamento equivale a um voto de desconfiança (seis países em conjunto de 37 países do *survey* OECD/World Bank). Em alguns países é permitida a apresentação de emendas, mas se isso não ocorrer, a proposta do Executivo é aprovada por decurso de prazo (por exemplo, Chile). Em países como a Colômbia e o Brasil, as emendas parlamentares devem ser aprovadas pelo Executivo para terem efeito legal (no caso brasileiro estão sujeitas ao veto presidencial, sendo passíveis, portanto, de serem ainda derrubadas). Há variações também quanto ao grau de agregação do orçamento. Em muitos casos, permitem-se emendas apenas no que se refere a agregados, e não no nível programático e setorial (*idem*).

Com as mudanças introduzidas desde a Constituição de 1988, o Brasil tornou-se particularmente permissivo no que se refere ao ativismo parlamentar na área do orçamento – cerca de 70 mil emendas foram apresentadas ao orçamento em 1993 (em franco contraste com a Constituição de 1967 que, em seu artigo 65, vedava a apresentação de emendas parlamentares). Após sucessivas medidas restritivas, adotadas depois do escândalo do orçamento, os parlamentares podem apresentar emendas limitadas quanto ao valor total da apropriação, ao número e ao tipo de emenda (individual, coletiva e de relatoria), e com elevado nível de desagregação (em nível de projeto). No entanto, essa relativa liberalidade é compensada pelo fato de que o orçamento é apenas autorizativo e, não, mandatório (caso dos EUA, entre outros). O Executivo tem o poder negativo de deixar de executar emendas, o que lhe permite selecionar o orçamento a ser executado conforme suas preferências (Alston *et al*., 2005).

As emendas parlamentares adquiriram grande centralidade no debate público recente, e na literatura de ciência política brasileira, em três contextos distintos, dois dos quais marcados por forte crise institucional. Em primeiro lugar, durante o processo de reforma constitucional na década de 90, quando a questão do suposto abuso do processo de emendamento por parte dos

partidos de oposição foi colocada na agenda. A principal questão, neste contexto, referese ao impacto do processo de emendamento sobre a capacidade governativa, especialmente no que se diz respeito à aprovação e implementação da agenda de reformas do governo. Neste contexto, o atribulado processo de tramitação de emendas constitucionais na área da previdência social, da administração pública e da reforma tributária, pelo seu passo relativamente errático e sua extensão no tempo, levou a críticas e propostas de reforma institucional. Essas críticas também estavam vinculadas ao rito processual de aprovação de emendas, que incluíam dispositivos sobre a apresentação de destaques para votação em separado (DVS) as quais favoreciam a obstrução por parte da oposição ao governo.

O segundo contexto foi o do escândalo do orçamento no início da década de 90, que revelou os mecanismos de corrupção na apresentação de emendas. Finalmente, os escândalos ocorridos durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, a chamada crise do "mensalão" e a crise da "máfia dos sanguessugas" envolvendo a execução de emendas ao orçamento na área da saúde.

O debate na ciência política brasileira e internacional em torno dessas questões teve como eixo articulador as relações Executivo-Legislativo e o papel das emendas ao orçamento na formação da base de apoio parlamentar ao Executivo. Esse debate se inscreve em uma discussão mais ampla sobre as instituições políticas e seus efeitos sobre a governabilidade. Duas perspectivas rivais podem ser identificadas. O argumento geral que conclui que as instituições políticas produzem ingovernabilidade focaliza os seguintes aspectos e relações de causalidade: acredita-se que o presidencialismo produz ingovernabilidade devido às origens separadas dos mandatos do Executivo e Legislativo, abrindo-se, dessa forma, a possibilidade de existência de executivos sem sustentação parlamentar (Ames, 1995).

Argumenta-se, também, que esses efeitos são potencializados pelo uso de regras eleitorais que produzem incentivos para o comportamento individualista dos parlamentares, como o voto proporcional com lista aberta adotado no país (*idem*). Esses incentivos minariam, segundo essa perspectiva analítica, a coesão e a disciplina partidárias. A regra proporcional com cláusulas de barreira excessivamente permissivas também impactaria a governabilidade por produzir um quadro de fragmentação partidária, expresso em um elevado número de partidos efetivos, exacerbando os problemas de formação de base de apoio para o governo. O federalismo, por sua vez, contribuiria para a ingovernabilidade por fortalecer as lealdades políticas de caráter local e regional. Nessa perspectiva, portanto, executivos débeis seriam reféns de um congresso fragmentado e voltado para questões de caráter localista e paroquial. As emendas parlamentares seriam, ainda, nessa perspectiva analítica, os exemplos paradigmáticos de comportamento de tipo localista.

Na perspectiva rival, argumenta-se que os executivos dispõem de um conjunto de instrumentos institucionais que garantem ao Executivo preponderância nas relações com o Congresso (Figueiredo; Limongi, 2002). Dentre esses, destacam-se as medidas provisórias, as competências privativas na área administrativa financeira e orçamentária, e o controle da agenda dos trabalhos congressuais. Segundo tal perspectiva analítica, os incentivos existentes na arena extracongressual — arena eleitoral, por exemplo — têm pouca influência no comportamento parlamentar no Congresso. Nesta última arena, as regras de funcionamento do Congresso conferem forte primazia ao Executivo e aos líderes partidários, possibilitando previsibilidade ao resultado da interação entre o Executivo e o Legislativo: poder-se-ia prever efetivamente grande sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda.

Como a questão das emendas parlamentares pode ser analisada nessas distintas linhas argumentativas? Três aspectos podem ser destacados. O primeiro refere-se à relação entre execução de emendas e apoio

ao Executivo. A questão fundamental é se há efetivamente uma correlação entre essas duas variáveis e qual é o mecanismo causal envolvido. Os parlamentares são premiados com a execução de suas emendas pelo seu apoio ao Executivo ou passam a apoiar o Executivo porque têm suas emendas executadas? Mueller e Pereira (2002) encontram evidências para ambas as hipóteses, eliminando os problemas de endogeneidade nessa correlação com o uso de variáveis instrumentais. Limongi e Figueiredo (2005) contestam a plausibilidade dessas hipóteses, argumentando que a filiação partidária seria um preditor mais importante do comportamento de apoio do parlamentar, embora o modelo estatístico que testam seja inconclusivo sobre o papel isolado da variável apoio ao Executivo na explicação. Como as duas variáveis estão correlacionadas, permanecem problemas metodológicos para a explicação. A questão também não pode ser adequadamente discutida considerando-se o comportamento de parlamentares da oposição (que, supostamente, seriam aqueles propensos a serem cooptados pela execução estratégica de suas emendas). Afinal, grande parte do jogo orçamentário envolve parlamentares da própria base do governo. Ou seja, não há incongruência entre a correlação entre apoio ao governo e partido, por um lado, e premiação ao parlamentar com base no seu comportamento.

Algumas questões ainda não estão adequadamente respondidas pela literatura, como, por exemplo, a existência de parlamentares que não apresentam emendas ao orçamento, mas apóiam o governo. Não é possível concluir, com base no conhecimento existente, que o governo depende exclusivamente da liberação de verbas para governar. A refutação dessa tese também exigiria, obviamente, a consideração de outras variáveis para mensurar o efeito isolado desta variável.

O segundo aspecto da discussão refere-se à interpretação da natureza do jogo político em torno do orçamento. Uma interpretação desse jogo é que os parlamentares tentam maximizar suas chances de reeleição e, para tanto, buscam fundamentalmente apresentar emendas que maximizem essas chances. Essa premissa comportamental tem como implicação que as agendas do Executivo Federal e dos parlamentares individuais são distintas em virtude do imperativo da chamada conexão eleitoral. Como a base eleitoral do presidente abrange o país como um todo, o Executivo Federal busca maximizar seu desempenho nas questões para as quais é responsabilizado nas eleições: questões fiscais, desempenho macroeconômico e nível de desemprego (e, crescentemente, também para programas de transferência de renda). Os parlamentares individuais concentram seus esforços em patrocinar emendas que atraiam benefícios tangíveis para as suas bases (microrregiões ou estados, ou setores). Essas transferências freqüentemente representam um custo para o governo federal (ou um desvio em relação ao ponto que expressa melhor sua preferência em uma representação espacial de alternativas de políticas). Críticos dessa visão sustentam não haver uma agenda parlamentar e outra do Executivo Federal, mas, sim, uma agenda de governo e uma da oposição. No limite, argumenta-se que o Executivo Federal domina o processo orçamentário e ele próprio, através de suas lideranças (no caso do orçamento, os relatores da comissão), define parte importante do conteúdo das emendas parlamentares que já são parte da agenda política (e por extensão eleitoral) do Executivo (Limongi; Figueiredo, 2005).

O terceiro aspecto refere-se ao papel das emendas individuais no comportamento parlamentar. Após as mudanças voltadas para racionalizar o processo orçamentário e que foram introduzidas desde 1996, as emendas individuais diminuíram sua importância no conjunto das emendas. Sua pouca expressão em termos de valores quantitativos alocados e em termos relativos *vis-à-vis* as emendas coletivas (cerca de 20% do total) e de relatoria tem levado a críticas sobre seu

papel no jogo entre o Executivo e o Legislativo. No entanto, permanece o enigma de por que tantos parlamentares se envolvem ativamente com o emendamento e a constatação de que, embora diminutas em valores, as emendas influenciam as chances de reeleição.

A agenda de pesquisas sobre essa questão deve considerar outros aspectos em análises que controlem o efeito potencial de um amplo número de variáveis explicativas do apoio parlamentar ao Executivo. Dentre esses se destacam a distribuição de portfólios ministeriais, de postos de comando nas empresas estatais e cargos na administração pública federal, nos fundos de pensão das empresas, como também alocação de contratos e concessão de crédito. Uma análise mais fina deveria desagregar os parlamentares por categorias, uma vez que é razoável supor que o jogo das emendas individuais ao orçamento envolve um conjunto específico de parlamentares — provavelmente os que não têm acesso a outros recursos políticos, tais como os citados acima. Outra variável que deve ser considerada é a distância ideológica entre os membros da coalizão — pode-se hipotetizar que os membros mais distantes do partido hegemônico seriam mais propensos a trocar apoio por votos. Por sua vez, a operacionalização dos testes para confirmação dessas hipóteses freqüentemente envolve o uso dos registros de votações nominais para matérias em que haja encaminhamento conhecido do Executivo sobre a matéria. O uso de votações nominais também apresenta problemas metodológicos conhecidos, de forma que o debate em torno dessas questões deverá perdurar.

Em síntese, é possível identificar potencialmente um *trade off* entre eficiência governativa e extensão da atividade de emendamento. Se, por um lado, o processo de emendamento pode levar ao aprimoramento técnico de propostas e, conseqüentemente, a um maior alinhamento ou consistência entre as preferências da sociedade (ou do chamado eleitor mediano), ele também pode comprometer a eficácia de governos, ao produzir uma demora indesejável no processo de tomada de decisões, sobretudo em contexto de choques adversos ou crises, e ao afetar a racionalidade na alocação de recursos. Contudo, como assinalado, as emendas parlamentares passaram a representar, simbolicamente, as distorções e as mazelas da democracia brasileira e as vicissitudes de governos de coalizão.

Referências

ALSTON, Lee *et al.* (2005). Who decides on public expenditures: the political economy of the budgetary process in Brazil. Washington, Inter-American Development Bank. *Economic and Social Studies Series*, RE1-05-006.

AMES, Barry (1995). Electoral rules, constituency ressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2002). Incentivos eleitorais, partidos políticos e política orçamentária. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 32, n. 2.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina (2005). Processo orçamentário e comportamento legislativo. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4.

OECD/World Bank (2003). *Results of the survey on budget practices and procedures*, Paris.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2.

Emendas Constitucionais

Cláudio Gonçalves Couto

Sucintamente, emendas constitucionais são *mudanças pontuais* do texto constitucional, efetuadas de acordo com *procedimentos específicos*, que são, eles mesmos, fixados na Constituição. Em regra, tais procedimentos são mais exigentes do que os necessários à aprovação de leis, demandando consensos políticos mais amplos do que os que propiciam a formação de maiorias parlamentares estritas (50% + 1), requeridas para que leis sejam aprovadas pelo Legislativo. Isso ocorre por ser a Constituição mais importante do que as demais normas legais — que a ela se subordinam —, pois serve de base à vida política. Por isso, entende-se que deva possuir maior permanência, razão pela qual se dificulta sua modificação, conferindo-lhe estabilidade e preservando-a de alterações freqüentes, suscetíveis de ocorrer no calor das disputas políticas momentâneas. Sua condição de *mudanças pontuais* distingue as emendas de processos especiais chamados de Revisão Constitucional, que por vezes têm caráter mais abrangente e são capazes de alterar mais profundamente a Constituição.

Tanto as emendas como a revisão podem servir, em princípio, para corrigir imperfeições do texto constitucional (Levinson, 1995), sejam elas decorrentes da perda de atualidade diante das mudanças sociais, seja em virtude do que possa ser considerado *a posteriori* um erro dos constituintes. De qualquer modo, tanto a importância da distinção entre emenda e revisão, quanto os procedimentos exigidos para o emendamento constitucional variam muito entre os países, sendo impossível estabelecer um modelo único, válido para todos os casos. Tal variação decorre dos diversos entendimentos sobre o

significado da própria Constituição para o regime político que embasa.

Podemos considerar uma Constituição de duas perspectivas, uma ideal, outra empírica. Do ponto de vista ideal, Constituição é o ordenamento jurídico *supremo* e *primário* do Estado, determinando (1) suas estruturas *fundamentais*, (2) as regras *básicas* de seu funcionamento e (3) os direitos *essenciais* de seus cidadãos. Logo, normas que não correspondam a esses três elementos não são constitucionais e ficam foram do texto da Constituição, sendo remetidas às leis. É este o caso de normas que: (a) entrando em minúcias, não contemplam exclusivamente o que é *fundamental*, *essencial* ou *básico* nos três elementos tipicamente constitucionais, mas especificam seu funcionamento; ou (b) simplesmente não tratam desses três aspectos, referindo-se a outros assuntos. Também não são constitucionais as normas que regulamentam de forma *partidariamente controversa* aspectos dos três elementos constitucionais mencionados. Ao deixar de estipular normas básicas, as leis estabelecem, ao invés disso, normas de caráter secundário, terciário, etc. Estas devem ser, contudo, logicamente compatíveis com as normas fundamentais que compõem a Constituição.

A importância da compatibilidade decorre da supremacia da Constituição sobre as demais normas: estando hierarquicamente submetidas à Constituição, podem variar apenas dentro dos limites que a normatividade constitucional admite. Por exemplo, se a Constituição fixa que $X > Y$, a normatividade infraconstitucional pode variar infinitamente na sua regulamentação de X, fixando X', X'', X''', etc., mas sempre sob a condição de que todo $X > Y$. Se alguma norma infraconstitucional — uma lei, um decreto — implicar que $X < Y$, então ela será considerada inconstitucional. Desse modo, se os atores políticos desejarem que $X < Y$, eles não poderão fazê-lo por meio de leis ou atos administrativos, que são hierarquicamente inferiores à Constituição, precisando mudá-la, emendando-a ou revisando-a.

Entretanto, empiricamente uma Constituição pode se afastar desse modelo ideal de duas formas distintas. Na primeira, além do ordenamento jurídico primário, uma Constituição pode conter normas de caráter secundário, terciário, etc., com isso: a) adentrando ao *detalhamento* dos elementos fundamentais da organização de um Estado; b) tratando de matérias referidas a esses elementos fundamentais de um modo sujeito a *controvérsias partidárias* contínuas; ou c) normatizando *assuntos estranhos aos elementos fundamentais* da organização estatal. Neste caso, o critério de *conteúdo* para distinguir o que diz ou não respeito à Constituição perde importância, e resta apenas verificar qual texto legal é formalmente designado como sendo "a Constituição", independentemente do que possa conter (Couto; Arantes, 2006).

A segunda maneira pela qual uma Constituição realmente existente se afasta do modelo ideal é quando ela não é, na prática, o ordenamento jurídico supremo do Estado, não ocupando efetivamente uma posição superior na hierarquia das normas (Kelsen, 1990). Isso ocorre caso a normatividade constitucional não estabeleça limites ao que pode ser feito nas arenas legislativa ou executiva, deixando legisladores ou membros do Executivo livres para decidir normas que contrariam a Constituição e mesmo assim são válidas. Embora em democracias tal latitude decisória dificilmente seja desfrutada pelo Executivo, ela em vários casos o é pelo Parlamento, considerado soberano e, portanto, habilitado a modificar ilimitadamente todo o direito em vigor.

Em tais casos, sendo a Constituição equiparada à legislação comum, não mais se verifica uma hierarquia de normas — ao menos na prática —, e a modificação das determinações constitucionais ocorre facilmente. A facilidade se deve à possibilidade de: a) criar normas que contrariam a Constituição sem a exigência de que esta seja emendada ou revisada; b) passar emendas cuja dificuldade de aprovação é a mesma da aprovação de leis; c) aprovar leis que contrariam a Constituição, mas não são derrogadas em

função disso. A primeira situação vale naqueles países que não têm uma Constituição escrita, sendo o direito constitucional costumeiro renovável e revogável por decisões parlamentares comuns (Reino Unido, Nova Zelândia); a segunda, naqueles casos que, mesmo dispondo de uma constituição escrita, exigem-se para sua modificação procedimentos equivalentes aos da aprovação de leis (Áustria); a terceira se verifica onde uma lei que contrarie a Constituição não possa ser derrogada senão pela vontade do mesmo Parlamento que a aprovou (França).

Outra conseqüência da soberania do Parlamento nos países sem supremacia constitucional é que não haverá outro órgão capaz de derrogar leis inconstitucionais. Porém, onde a Constituição for soberana, a derrogação da legislação e de outras normas jurídicas ocorrerá pela intervenção dos tribunais. Esta pode ocorrer: a) apenas de forma localizada, para o caso concreto, quando alguém requer o direito de não cumprir leis inconstitucionais, sem, contudo, implicar a anulação da lei, que continua valendo para os demais; ou b) de forma geral, abstrata, por meio de um tribunal constitucional ou de uma corte suprema, que se torna instrumento-chave para assegurar sua prevalência sobre as demais normas, anulando decisões parlamentares majoritárias que porventura estejam em desacordo com disposições constitucionais. Portanto, o controle judicial da constitucionalidade das leis impede que decisões legislativas contrariem preceitos constitucionais, requerendo a aprovação de emendas constitucionais. Daí que, na tentativa de explicar os processos de mudança constitucional, costume-se relacionar estreitamente as regras de emendamento à forma como as cortes controlam (ou não) a constitucionalidade da legislação.

Todavia, essa relação é complicada para o funcionamento da democracia, pois o Judiciário pode agir não apenas como um protetor da Constituição contra normas inconstitucionais, mas também como um ator constituinte não-eleito. Donald Lutz (1995) observa que quanto mais difícil for mudar uma Constituição por meio de emendas, mais provável será a intervenção dos juízes na política cotidiana. O Judiciário torna-se uma "válvula de escape" para mudanças constitucionais desejadas por setores da população, porém difíceis de realizar pelos trâmites políticos normais. Levando para os tribunais a redefinição dos limites constitucionais à legislação transforma-se a interpretação judicial num atalho para mudanças: constitucionalizam-se ou inconstitucionalizam-se judicialmente normas vigentes que permaneceriam inalteradas até que se conseguisse modificar o próprio texto da constituição mediante emendamento. Cria-se, porém, um sério problema de legitimidade democrática, já que juízes não têm representatividade, pois não são eleitos. Esse quadro caracteriza a situação dos Estados Unidos, onde a Constituição é pouquíssimo emendada, e a Suprema Corte possui papel importantíssimo na política cotidiana.

É engano supor que o ativismo judicial nos EUA decorra de ser a Constituição desse país muito sucinta e genérica, tornando-se alvo fácil da interpretação das cortes e facilitando sua intromissão na vida política. O problema não está no caráter genérico do texto, mas na dificuldade de emendá-lo. As exigências para modificar formalmente o texto constitucional nos EUA são rigorosíssimas: requer-se o apoio de 2/3 de cada uma das câmaras do Congresso (Casa de Representantes e Senado) para se iniciar uma proposta que, depois disso, deve ser aprovada por três quartos dos estados da Federação nas Assembléias Legislativas ou em convenções convocadas somente para isso. Não é casual que se aprovaram apenas 27 emendas em 220 anos; ou 17 emendas em 215 anos, desconsiderando-se as 10 primeiras, aprovadas num único pacote negociado quatro anos antes, quando da aprovação do texto original. Noutro extremo está o Brasil: em apenas 18 anos a Constituição foi emendada 58 vezes. O que explica essa diferença?

O Brasil apresenta uma situação peculiar, comparado a outros países. A Constituição

de 1988 não contém apenas normas fundamentais, mas uma série de disposições, que são: a) detalhamentos de normas fundamentais; b) regulamentações partidariamente controversas delas; ou c) normas completamente estranhas às fundamentais. Nos três casos, a Carta brasileira, em vez de estabelecer apenas disposições constitucionais propriamente ditas, estipula políticas públicas. Isto traz duas conseqüências, uma prática, outra de princípio.

Conseqüência prática: a constitucionalização de políticas públicas restringe a liberdade de governos e maiorias parlamentares estritas para implementar suas agendas. A modificação de qualquer dispositivo da Carta exige maiorias ampliadas de 3/5 dos legisladores na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em duas votações em cada Casa, sendo que qualquer modificação efetuada por uma delas naquilo decidido pela outra obriga a uma nova apreciação do ponto alterado, até haver concordância. Isto requer coalizões parlamentares ampliadas, bem mais onerosas do que as normalmente necessárias para que partidos eleitoralmente vencedores sustentem seus governos e implementem suas agendas. Porém, como as exigências para o emendamento constitucional no Brasil são relativamente menores do que em outros países, verifica-se um elevado índice de emendamento constitucional em termos comparativos — cerca de 3,13 emendas por ano. Assim, nossa Constituição apresenta grande volatilidade formal, embora o grosso das modificações incida não sobre provisões verdadeiramente constitucionais, mas sobre políticas públicas constitucionalizadas (Couto; Arantes, 2003).

Conseqüência de princípio: a constitucionalização de políticas públicas é antidemocrática. Em decorrência dos trâmites mais exigentes para o emendamento constitucional em relação à aprovação de leis, a constitucionalização de matérias que são alvo da controvérsia cotidiana dos partidos na política competitiva obstaculiza a alteração do *status quo* por governos e maiorias parlamentares eleitas para fazê-lo. Curiosamente, tal situação foi gerada por uma Assembléia Nacional Constituinte que decidiu com base numa regra de maioria estrita (50% + 1) em sessão unicameral, mas que determinou a necessidade de 3/5 dos votos em duas câmaras para alterar suas decisões no futuro. Portanto, criou-se no Brasil um problema de legitimidade intertemporal: uma maioria estrita constitucionalizou matérias de natureza infraconstitucional, permitindo que no futuro apenas maiorias ampliadas pudessem modificá-las, onerando governos e maiorias legislativas com o ônus de construir consensos ampliados, caso desejassem implementar agendas conflitantes com as políticas herdadas.

De fato, os governos brasileiros empenharam-se em construir supermaiorias para governar mudando a Constituição. Fernando Henrique Cardoso construiu coalizões que lhe deram cerca de 75% das cadeiras nas duas casas do Congresso; aprovaram-se 35 emendas. Luiz Inácio Lula da Silva chegou a deter apoio semelhante na Câmara, mas jamais ultrapassou 60% dos votos no Senado; aprovaram-se 13 emendas. As 48 emendas aprovadas durante os mandatos desses dois presidentes dão uma média de quatro por ano, idêntica à do período Itamar Franco, quando oito emendas passaram em pouco mais de dois anos, seis delas (Emendas Constitucionais de Revisão) durante a Revisão Constitucional agendada no próprio texto da Carta de 1988 para ocorrer cinco anos após sua promulgação, indicando que os próprios constituintes anteviam que disposições como as da Constituição brasileira necessitariam de mudanças, mesmo que pouco tempo após sua aprovação.

Como negociações para a aprovação de mudanças sobre disposições de teor partidário geram muita barganha, essas emendas freqüentemente inseriram ainda mais políticas públicas na Carta, sendo raras as emendas que desconstitucionalizaram políticas. Durante o período FHC a Constituição brasileira cresceu 15,3%, e a maior parte dessa taxa decorre de novos dispositivos de políticas públicas (Couto; Arantes, 2003).

Essa dinâmica engendrará novas tentativas de modificação no futuro, e, conseqüentemente, permaneceremos longamente presos a uma agenda constituinte. A hipótese inversa, da desconstitucionalização de políticas públicas, parece bastante improvável.

Referências

COUTO, Claudio; ARANTES, Rogério Bastos. Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC. In: PALERMO; Vicente (Comp.). *Política brasileña contemporánea*: de Collor a Lula en años de transformación. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2003. p. 95-154.

COUTO, Claudio; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006. No prelo.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado.* São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Editora UnB, 1990.

LEVINSON, Sanford. *Responding to imperfection:* the theory and practice of constitutional amendment. Princeton: Princeton University Press, 1995.

LUTZ, Donald. Toward a theory of constitutional amendment. In: LEVINSON, Sanford. *Responding to imperfection:* the theory and practice of constitutional amendment. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Orçamento Público no Brasil Democrático

Paulo Calmon

O orçamento público é o documento que consolida as estimativas das receitas e despesas do governo. Nesse sentido, o orçamento pode ser considerado como um plano que orienta as decisões do governo sobre mobilização e o destino a ser dado aos recursos a serem extraídos da sociedade.

O orçamento público resolve um problema recorrente no governo, isto é, a definição do perfil de alocação de seus recursos. Problemas recorrentes no governo tendem a gerar soluções institucionalizadas. Esse processo institucionalizado de alocação de recursos públicos é chamado de "processo orçamentário". Cabe enfatizar que além da fase de elaboração das estimativas de receitas e despesas, o processo orçamentário inclui também as fases de execução e avaliação da alocação desses recursos.

O estudo da evolução dos processos orçamentários não é tarefa simples. Ele vai além da análise centrada apenas na evolução das técnicas de gestão das finanças públicas. Isso porque o processo orçamentário revela muito sobre a natureza do Estado e do regime político existente. Algumas das perguntas mais interessantes desse estudo dizem respeito à evolução das regras que regem as diferentes formas de organização desse processo. Esse conjunto de regras é também chamado de "estrutura de governança" do processo orçamentário. As características gerais da estrutura de governança do processo orçamentário são normalmente especificadas na Constituição de um país, sendo posteriormente complementadas por um conjunto de normas adicionais.

A estrutura de governança do processo orçamentário tem várias funções, das quais se destacam: a) a definição das arenas

decisórias; b) a certificação dos atores que participarão dessas arenas; e c) a estruturação das normas e procedimentos que orientarão a negociação entre esses atores.

Os processos orçamentários têm um papel muito importante na sociedade. Em última instância, eles geram decisões que irão definir os ganhadores e perdedores da ação do Estado. Não é por acaso que algumas das grandes revoluções na história tiveram, entre suas principais causas, o descontentamento com os tributos e o perfil do gasto público. Como bem afirmou Joseph Schumpeter, um dos grandes pensadores do século XX e pai da sociologia fiscal,

> O espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, o resultado das suas políticas — tudo isso e muito mais está refletido em sua história fiscal, desnudada de todas as frases. Aquele que consegue ouvir sua mensagem é também capaz de discernir, com maior clareza, os trovões da história.

Considere, por exemplo, as duas diferentes origens da palavra que usualmente é utilizada para denominar o "orçamento público" e como estas refletem, em grande medida, diferentes percepções do que deveria ser a estrutura de governança do processo orçamentário. Na língua portuguesa, a palavra "orçar" é um termo originalmente relacionado à tentativa de direcionar uma embarcação, estimando onde se encontra a linha do vento. Nesse sentido, orçar é uma atividade voltada para a resolução de um problema técnico. No entanto, em grande parte dos países europeus o termo mais utilizado para se referir ao orçamento público é a palavra *budget*. Trata-se de palavra com origem curiosa: *budget* era a pasta de couro que o Chanceler do Erário inglês levava ao Parlamento contendo a estimativa das receitas e despesas do Rei. O Parlamento então requeria que o Chanceler "abrisse sua pasta" (*open the budget*) revelando as intenções do Rei e submetendo-as ao crivo dos representantes eleitos pelo povo. A prática de submeter o orçamento público ao Legislativo prevaleceu na Inglaterra desde o início do século 13. Ela se fundamentava no princípio de que sem representação não haveria taxação. Esse princípio se consolidou e passou a estabelecer um dos pilares dos sistemas políticos de vários outros países. O orçamento entendido como *budget* é fundamentalmente um ato de natureza política, refletindo a natureza e a dinâmica das instituições democráticas nesses países.

E no Brasil? Que estrutura de governança é adotada no processo orçamentário brasileiro? Como essa estrutura evoluiu ao longo do tempo? Qual a relação entre a evolução do processo orçamentário e a trajetória da democracia representativa no país?

O processo orçamentário no Brasil tem peculiaridades que estão diretamente relacionadas à sua estrutura social, econômica e política. Primeiramente, há que se considerar a evolução do Estado e como ela afetou a capacidade de programar e controlar as finanças do governo. Ao longo dos anos, o setor público brasileiro foi se tornando maior e mais complexo. Em função disso, os conflitos dentro do Estado se multiplicaram e tornou-se cada vez mais difícil estabelecer mecanismos eficazes para a coordenação da ação pública. Apesar dos avanços nas tecnologias de gestão do setor público, a tarefa de elaborar e executar o orçamento é hoje muito mais difícil e complexa do que era há décadas.

Em segundo lugar, mas igualmente importante, há que se considerar também as condições socioeconômicas do país. O Brasil é um país em desenvolvimento cujo processo de crescimento foi marcado pela geração de externalidades sociais importantes que aprofundaram um perfil desigual de distribuição de renda e riqueza, somado a uma trajetória da atividade produtiva caracterizada por períodos de grande instabilidade macroeconômica. Tais condições impõem ao governo uma enorme pressão. Há sempre a expectativa de que este seja capaz de preconizar e implementar ações que resolvam os problemas sociais e econômicos do país. Essas pressões afetam as condições de governabilidade democrática e criam constante incerteza na gestão dos recursos públicos.

Finalmente, pode-se examinar as particularidades da trajetória do sistema político e como estas reverberaram na evolução da estrutura de governança do orçamento público. De maneira geral, pode-se constatar a existência de um movimento pendular nessa estrutura, cuja dinâmica é regida pela tentativa de elevar a participação do Legislativo nas decisões sobre alocação de recursos e pelas frustrações que esse processo gerou, resultando em um movimento oposto, de centralização de poder no âmbito do Executivo. No entanto, o que se constata é que esse movimento pendular afetou mais os aspectos instrumentais da estrutura de governança do processo orçamentário do que sua substância.

Em outras palavras, o processo de construção da estrutura de governança do processo orçamentário tem ocorrido em dois níveis. Em um primeiro nível, que define a distribuição de poder decisório entre o Executivo e o Legislativo, há um movimento pendular que reflete a trajetória do sistema político brasileiro. Em um segundo nível, há restrições de caráter estrutural, associadas à dinâmica do Estado brasileiro e à evolução da democracia no país. Nesse segundo nível manifesta-se, de forma consistente ao longo do tempo, a existência de um profundo hiato de capacidade no setor público, evidenciando as dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro em mobilizar e programar recursos, assim como em coordenar, controlar e avaliar adequadamente suas ações no sentido de atender às expectativas e demandas da sociedade.

Se considerarmos apenas o primeiro nível, isto é, o movimento pendular de concentração ou desconcentração do poder decisório, nota-se que ele ocorre de maneira não harmônica. De forma muito sumária, poderíamos destacar os seguintes marcos principais nesse movimento:

• A aprovação das Constituições de 1824 e 1891, que estruturam o processo orçamentário brasileiro, dando papel de destaque ao Legislativo, mas concedendo ao Ministério da Fazenda a iniciativa de elaborar a proposta orçamentária.

• O veto presidencial à proposta orçamentária aprovada pelo Legislativo em 1922, em função do uso abusivo das emendas parlamentares, no episódio que marcaria o fim das chamadas "caudas orçamentárias" e se constitui na primeira tentativa de disciplinar sistematicamente a intervenção do Legislativo em matéria orçamentária.

• A tentativa de concentrar o poder decisório nas mãos do Executivo ao longo do Estado Novo e a iniciativa frustrada de transferir a função de elaborar o orçamento do Ministério da Fazenda para o DASP.

• A recuperação da influência do Legislativo no período de vigência da Constituição de 1946 e as dificuldades de ordenar o processo orçamentário em função da sucessão de conflitos envolvendo partidos políticos, congressistas e burocratas.

• A reforma orçamentária instaurada pela Constituição de 1967 e a Emenda 01/69, que preconizava um papel meramente cerimonial ao Legislativo, estabelecia a Comissão Mista de Orçamento, com poder terminativo para aprovar o orçamento e criava o orçamento plurianual de investimentos (OPI). Paralelamente, se transferiu para Secretaria de Planejamento da Presidência da República, hoje Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão a responsabilidade de elaborar a proposta orçamentária.

De maneira geral, a centralização preconizada pela reforma orçamentária de 1967 teve pouco sucesso. Na verdade, as estimativas contidas na dobradinha formada pelo Orçamento Geral da União e pelo OPI se tornavam rapidamente obsoletas em função das altas taxas de inflação que prevaleceram nos anos 70 e 80. Com isso, o orçamento era continuamente redesenhado ao longo do ano a partir de reestimativas da receita e da concessão de créditos suplementares. Além disso, o orçamento tinha abrangência muito limitada, ficando de fora uma série de despesas e receitas importantes para o governo. Em suma, a despeito da existência de um regime autoritário e, supostamente, gerido de forma hierárquica, a capacidade do governo de programar suas

despesas era pequena e sujeita a diferentes tipos de manipulação e manobras.

A Assembléia Constituinte de 1987 almejou modificar a estrutura de governança do processo orçamentário, com intuito de tornar esse processo mais transparente e democrático. Com esse intuito objetivou-se restaurar a influência do Legislativo nas decisões e deliberações sobre o orçamento público. Ao mesmo tempo, se intentou aumentar a abrangência do orçamento, que passaria a incluir as receitas e despesas com a previdência social e os investimentos das empresas estatais. Por outro lado, mantiveram-se vários dos elementos estabelecidos anteriormente, tais como uma Comissão Mista de Orçamento separada das demais comissões permanentes do Legislativo, que teve seus poderes ampliados. Embora tivesse perdido seu poder terminativo, a Comissão Mista de Orçamento passou a centralizar todas as decisões sobre matéria orçamentária, constituindo, na prática, quase como uma terceira casa no Congresso Nacional. Em termos de instrumentos, conforme já mencionado, a Lei Orçamentária Anual (LOA) teve seu escopo ampliado e o OPI foi substituído pelo PPA (Lei do Plano Plurianual), que proporcionava uma perspectiva de médio prazo (quatro anos) sobre os investimentos governamentais. Esses instrumentos foram complementados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A função da LDO era fixar metas e prioridades da administração pública federal, incluindo a meta para o superávit primário e orientando a elaboração da LOA e do PPA.

Havia grande esperança de que a nova estrutura de governança pudesse também inaugurar uma nova fase no processo orçamentário. No entanto, a própria Assembléia Constituinte de 1987 reconheceu a necessidade da elaboração de uma lei complementar, que complementasse e especificasse os vários dispositivos fixados na Constituição. Até o momento, tal lei ainda não foi submetida ao Congresso Nacional. Isso significa que a reforma orçamentária de 1988 permanece até hoje fundamentalmente incompleta.

Em 2006 a estrutura de governança do processo orçamentário completará 18 anos de vigência. Ao atingir a maioridade, evidencia-se a frustração daqueles que esperavam que as reformas implementadas pela Constituição de 1988 proporcionariam uma maneira mais eficiente e democrática de planejar, executar e avaliar os gastos governamentais. No entanto, ao longo desses anos foram inúmeros os escândalos envolvendo a má alocação de recursos públicos, muitos desses tendo atores no Legislativo como principais protagonistas. Esses escândalos têm afetado não apenas a imagem do Legislativo, mas a própria crença nas instituições democráticas. Portanto, é urgente e fundamental que se faça uma reflexão crítica sobre a atual estrutura de governança do processo orçamentário. Dentre as muitas questões que poderiam pautar essa reflexão, cabe citar as seguintes:

a) Como estabelecer mecanismos transparentes e democráticos para negociação do ajuste fiscal, reduzindo a rigidez orçamentária hoje existente, manifesta em um grande número de vinculações e despesas mandatórias, mas ao mesmo tempo garantindo um perfil de gastos públicos que seja politicamente sustentável, economicamente coerente e justo do ponto de vista social?

b) Como integrar melhor as funções de planejamento e orçamento, gerando uma programação de gastos que verdadeiramente reflita as prioridades definidas no Congresso Nacional e que seja factível de ser implementada, tanto do ponto de vista da administração financeira, quanto do ponto de vista da análise e avaliação das políticas públicas? Como criar condições para o estabelecimento de um orçamento impositivo, e não apenas autorizativo como existe hoje, mas que ao mesmo tempo gere um perfil de gastos coerente com os recursos disponíveis e as prioridades elegidas?

c) Como fortalecer o controle e a avaliação da ação governamental, reduzindo a oportunidade de ocorrência de desvios ou o uso inapropriado dos recursos públicos, mas também evitando o surgimento de um estilo

de auditoria ineficiente ou predatória, que consuma tempo e recursos disponíveis, mas que gere pouco impacto substantivo em termos de efetividade das políticas públicas?

d) Como estruturar cronogramas, procedimentos, regras e arenas decisórias do processo orçamentário que viabilizem uma participação substantiva, e não apenas cerimonial, do Congresso Nacional nas decisões? E, de semelhante forma, como estruturar canais de deliberação e participação direta da sociedade nas discussões e debates sobre os vários aspectos do orçamento público?

e) Como estabelecer uma trajetória coerente e sustentável para criação de capacidade no setor público federal, estadual e municipal para elaboração, implementação e avaliação das ações preconizadas não apenas nos seus orçamentos? Como capacitar a sociedade para participar desse processo de uma forma construtiva?

Tais questões exigirão mudanças que não poderão ser geradas apenas pela adaptação do processo orçamentário hoje existente. Elas requerem transformações estruturais, que estão diretamente associadas às mudanças no sistema político do país. Portanto, as discussões sobre a reforma orçamentária e a reforma política deveriam caminhar lado a lado. Elas se complementam e se reforçam. O êxito ou o fracasso dessas reformas afetará, de maneira muito importante, os limites e as possibilidades da governabilidade democrática do país.

Referência

SCHUMPETER, J.A. 1918. The crisis of the tax state. In: SWEDBERG, R.A. (Ed.). *Joseph A. Schumpeter*: the economics and sociology of capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

Sugestão de 10 textos para serem consultados sobre o tema

AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo. *Orçamento Participativo*: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BEZERRA, Marcos Otavio. *Em nome das bases:* política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Campus, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LOPREATO, Francisco Luiz. *O colapso das finanças e a crise da federação*. São Paulo: UNESP, 2003.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1995.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento público e a transição de poder.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SENADO FEDERAL. *Planos e orçamentos públicos:* conceitos, elementos básicos e resumos dos projetos de leis do Plano Plurianual 2004-2007 e do Orçamento 2004. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF do Senado Federal. Obtida, por meio eletrônico, em 9 de Junho de 2006 no endereço: <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf.>.

Autonomia/ Independência dos Bancos Centrais

William Ricardo de Sá

O estado-da-arte do debate normativo sobre o desenho e a implementação da política monetária indica como recomendável um alto grau de autonomia dos bancos centrais, por razões teóricas e pela evidência empírica disponível. Conceitualmente, a autoridade monetária é dita independente quando autônoma na definição de seus objetivos e instrumentos de atuação. Se sua liberdade é restrita à escolha desses instrumentos, trata-se de um banco central com autonomia operacional ou com independência de instrumentos (Fischer, 1994; Maziero; Werlang, 2004).

Como indicadores de independência ou autonomia são usualmente considerados os processos de indicação das diretorias dos bancos centrais e a eventual existência de mandatos para os seus membros, bem como o seu tempo de permanência no cargo. Também importam os objetivos e a formulação da política monetária, assim como as definições quanto à concessão de créditos pelo banco.

Mandatos mais longos e legalmente definidos — de modo a impedir ou dificultar a demissão dos seus diretores — sinalizam maior autonomia, assim como a eleição da defesa da estabilidade de preços como o objetivo exclusivo do Banco Central, que teria a palavra final quando este conflitasse com outras preferências do governo. Outros objetivos ou a incapacidade de decidir entre prioridades concorrentes implicariam menor autoridade. Por fim, a maior restrição ao papel de emprestador do Banco Central o tornaria mais autônomo. Se o acesso aos seus recursos é restrito ao governo central, menos mal. Caso se estenda a outros níveis

de governo, a empresas públicas e ao setor privado, perde-se no quesito autonomia (Cukierman *et al*., 1992; Grilli *et al*., 1991).

Contudo, a diversidade de atribuições e arcabouços legais entre Bancos Centrais não dá conta das variações na sua autoridade *de facto*. Tal fica evidente, por exemplo, quando se constata que mesmo sem alterações no indicador de independência legal do Banco Central brasileiro entre 1964 e 1989, tenha caído tanto a sua autoridade *de facto* a partir de 1967 (Maxfield, 1997). Há, pois, que também ter em conta indicadores informais. Nessa linha, Cukierman e Webb (1995) desenvolvem um índice de vulnerabilidade política dos Bancos Centrais que indica que parcela das transições políticas implica a troca da direção da autoridade monetária em um prazo de até seis meses. Quanto maior aquela, maior a vulnerabilidade.

Em termos teóricos, um primeiro argumento a favor da maior autonomia destaca os prazos para que se manifestem os efeitos da política monetária, primeiro sobre o crescimento da renda ou produto e, depois, sobre os níveis de inflação. A não visualização dos benefícios de médio e longo prazo da política, aliada à evidência de seus custos mais imediatos — ainda que passageiros — sobre os níveis de renda e emprego, poria em risco a sua continuidade. Um risco maior em conjunturas eleitorais, quando mais importaria angariar suporte político já (Blinder, 1999). Além disso, a desinflação tende a implicar custos concentrados e benefícios difusos, propensos a angariar apoios menos decididos e oposição mais acirrada, tanto mais se considerada a sua incidência temporal.

Mas a maior autoridade dos Bancos Centrais não seria um bom antídoto apenas para os excessos dos políticos: sem barreiras ao uso eleitoral da política monetária, abre-se nos mercados a possibilidade do ganho especulativo em um ambiente de incertezas. Fugas de capitais, desvalorização cambial e mais inflação são os problemas que se evitam se esvaziadas essas incertezas por um Banco Central comprometido com a estabilidade dos preços. Afinal, a sua correção após as eleições sempre impõe custos sobre os investimentos, a renda real e o emprego, como no Brasil em 2002-2003, quando da eleição e do primeiro ano do governo Lula. Assim, um guardião da moeda com autonomia ou independência também seria um bom antídoto para os excessos dos mercados!

Além disso, destaque-se o argumento sobre o viés inflacionário dos governos que se preocupam tanto com a estabilidade de preços quanto com a taxa de desemprego, do que resultaria um nível pretendido de emprego maior do que o que se considera a sua taxa natural — aqui entendida como o limite a partir do qual mais emprego acarretaria pressões inflacionárias. Essa discrepância entre taxa natural e pretendida resultaria do "peso morto" (custo social) da tributação (Barro; Gordon, 1983) ou da obtenção pelos sindicatos de salários reais maiores do que os que permitiriam ajustar o mercado de trabalho, gerando desemprego excessivo (Cukierman, 1992, cap. 3). A busca de sua diminuição pela expansão monetária é que daria viés inflacionário à política econômica.

Sabe-se, contudo, que só uma "inflação inesperada" teria impacto sobre o nível do emprego ou da renda real, e uma vez reconhecido que os agentes econômicos têm ampla capacidade de prever as ações do governo, daquela expansão monetária apenas resultaria, ao fim e ao cabo, a manutenção da taxa natural de desemprego combinada com um mais alto nível de preços.

Porém, a expansão monetária motivada pela busca de alta do nível de emprego seria mais típica de países desenvolvidos. Nos outros, em especial pela pequena dimensão de seus mercados de capitais, seria outra a razão mais provável das expansões monetárias e do viés inflacionário dos governos: a monetização de seus déficits, dada a impossibilidade de se financiá-los a custos razoáveis, sem uma alta concomitante e significativa dos juros (Cukierman, 2006, p. 4).

Também se tem boa evidência empírica de suporte à defesa da autoridade dos Bancos Centrais. Alesina e Summers (1993);

Cukierman *et al*. (1992); Eijffinger e Hann (1996) e Fischer (1994) deixam claro que países desenvolvidos com Bancos Centrais com maior independência *de jure* convivem com índices médios de inflação mais baixos, sendo que em Alesina e Summers (1993) também se demonstra que tal não implica menores índices de crescimento econômico. Aliás, a evidência de que a ação dos Bancos Centrais não tem impacto sobre o crescimento real da economia é também corroborada por Grilli *et al.* (1991) e Cukierman *et al*. (1993).

Porém, a correlação negativa entre a autonomia legal do Banco Central e a inflação não prevalecia quando também considerados os países em desenvolvimento. Nesses, contudo, é mais precária a justaposição entre indicadores *de facto* e *de jure* da autonomia dos Bancos Centrais, o que sugeriu duas qualificações à abordagem inicial: por um lado ter-se em conta indicadores "informais" relevantes e, por outro, a eventual constitucionalização do *status* da autoridade monetária, de modo a reduzir-se a distância entre suas dimensões legal e real.

Quando indicadores como a rotatividade das direções dos Bancos Centrais e a sua vulnerabilidade política foram considerados, também para os países em desenvolvimento reapareceu a correlação negativa entre inflação e autonomia da autoridade monetária (Cukierman, 1992, cap. 19; Cukierman *et al*., 1992; Cukierman; Webb, 1995).

Na linha da segunda qualificação acima referida, Gutiérrez (2003)

> considera no índice de independência as medidas constitucionais com relação aos objetivos (...), formulação da política, autonomia econômica e política e prestação de contas da autoridade monetária, sob a alegação de que para países em desenvolvimento, mudanças constitucionais refletem melhor a independência de fato do Banco Central do que leis ordinárias (Maziero; Werlang, 2004, p. 330).

Isso feito, também para o conjunto considerado de países da América Latina e do Caribe obtém-se a correlação negativa entre inflação e independência da autoridade monetária, nesses casos garantida por provisão constitucional (Gutiérrez, 2003, p.1 e 24).

No que respeita à relação entre *status* do Banco Central e crescimento econômico nos países em desenvolvimento, Cukierman *et al*. (1993) apontam duas evidências: se considerada a autonomia legal (infraconstitucional), não se verifica qualquer relação, como no caso dos países desenvolvidos; se a variável é a autonomia *de facto* do Banco Central, constata-se que a vulnerabilidade da sua direção bem como a freqüência da sua substituição estão negativamente associadas ao crescimento da renda *per capita*. Ou seja, quanto maiores aquelas — e menor a autonomia da autoridade monetária —, menor o crescimento *per capita*. Mais ainda, em alguns casos verifica-se também um impacto negativo similar sobre a parcela do investimento no total do PIB.

Destaque-se que tais resultados esvaziam uma das mais eloqüentes e pouco fundamentadas críticas à autonomia dos Bancos Centrais, a de que esta comprometeria o crescimento econômico, por seu foco na estabilidade de preços. Ou não há evidência nesse sentido ou existe evidência contrária, ainda que não generalizável para todos os países e variáveis consideradas. Uma constatação alinhada com o consenso macroeconômico a respeito de que "a política monetária não afeta, no longo prazo, as variáveis reais da economia, como o crescimento do produto e da renda", que devem ser "(...) o objetivo da política econômica como um todo. (...) A maior contribuição da política monetária aos objetivos de crescimento sustentado de longo prazo é a estabilidade do nível de preços da economia" (Maziero; Werlang, 1994, p. 326).

Outra crítica usual ao aumento da autoridade dos Bancos Centrais destaca o seu caráter supostamente antidemocrático. Mas, ainda quando da referência ao propósito de independência — que implicaria dar à autoridade monetária inclusive a definição dos seus objetivos —, cabe reconhecer que sua adoção em qualquer democracia teria

de cumprir todo um rito prévio de legitimação política no Executivo e no Legislativo, por representantes eleitos. Em se tratando de autonomia do Banco Central, permanece a aprovação prévia por políticos eleitos e ainda se restringe a sua autoridade à mera escolha dos instrumentos para perseguir objetivos definidos por governos também eleitos.

Além disso, há que considerar a fartura de mecanismos de informação e prestação de contas típica da atuação da autoridade monetária independente ou autônoma nas modernas democracias. Em especial com a difusão do uso das chamadas "metas de inflação", a partir dos anos 90, criou-se um indicador facilmente monitorável do desempenho dos Bancos Centrais. No caso brasileiro, por exemplo, a grande disponibilidade de informações e a periodicidade da prestação de contas sobre a atuação do Banco Central é uma exceção em um universo de grande opacidade decisória. Assim, cabe reconhecer na autonomia do Banco Central a real possibilidade de representação prioritária das preferências mais permanentes da sociedade sobre o controle da inflação frente às dos governos, eventualmente mais orientadas pela busca do sucesso eleitoral de curto prazo.

Por fim, cabe lembrar as palavras de Lijphart (2003):

> Dar poder independente aos Bancos Centrais é também outra forma de dividir o poder, e se enquadra no grupo de características da divisão do poder (a segunda dimensão) do modelo consensual de democracia. Os Bancos Centrais subservientes ao Executivo se enquadram na lógica do poder concentrado da democracia majoritária (p. 265, 266).

Por tudo isso, também a crítica ao caráter supostamente antidemocrático da maior autonomia dos Bancos Centrais deve ser vista com reservas.

Referências

ALESINA, A.; SUMMERS, L. (1993). Central bank independence and economic performance: some comparative evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, p. 151-162.

BARRO, R.; GORDON, R. (1983). A positive theory of monetary policy in a natural rate model. *Journal of Political Economy*, 91, p. 589-610.

BLINDER, A. (1999). *Bancos centrais*: teoria e prática. São Paulo: Editora 34.

CUKIERMAN, A. (1992). *Central bank strategy, credibility and independence*: theory and evidence. Cambridge, MA: MIT Press.

______. (2006). *Central bank independence and policy results*: theory and evidence. Lecture prepared for the International Conference on "Stability and Growth: The role of the Central Bank". Mexico City, November, 14-15.

______. *et al.* (1992). Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6, p. 353-398, September.

______. *et al*. (1993). Central bank independence, growth, investment and real rates. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 95-145, Autumn.

______; WEBB, S. (1995). Political influence on the central bank: international evidence. *The World Bank Economic Review*, 9, 3, p. 397-423, September.

EIJFFINGER, S.; HAAN, J. (1996). The political economy of central bank independence. *Princeton Studies in International Economics*, 19, International Finance Section, Princeton University.

FISCHER, S. (1994). Modern central banking. In: CAPIE, F. *et al*. *The future of central banking*. New York: Cambridge University Press.

GRILLI, V. *et al*. (1991). Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy*, v. 6, n. 13, p. 341-392.

GUTIÉRREZ, E. (2003). *Inflation performance and constitutional central bank independence*: evidence from Latin America and the Caribbean. Washington: IMF Working Paper 03/53.

LIJPHART, A. (2003). *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAXFIELD, S. (1997). *Gatekeepers of Growth*. Princeton: Princeton University Press.

MAZIERO, P.; WERLANG, S. (2004). Política monetária e autonomia do Banco Central. In: GIAMBIAGI *et al*. *Reformas no Brasil*: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Independência do Banco Central
Incompatibilidade entre Teoria e Prática

Frederico G. Jayme Jr.
Marco Aurélio Crocco

A teoria

O tema da independência do Banco Central ganhou corpo no final dos anos 70, após a publicação de um importante artigo sobre a questão da inabilidade dos *policy makers* em lidar com o problema do *trade-off* entre inflação e desemprego (Kydland; Prescott, 1977). Conhecido como o problema de inconsistência dinâmica, o argumento central é o de que se a inflação esperada é baixa, de modo que o custo marginal de uma inflação adicional seja baixo, os *policy makers* estarão estimulados a produzir políticas que aumentem o produto temporariamente além de seu nível de equilíbrio de longo prazo. O problema é que o público conhece esse incentivo e não irá esperar inflação mais baixa. O resultado é que haverá mais inflação sem crescimento do produto. A solução para essa inconsistência dinâmica é a delegação da política monetária para alguém ou alguma instituição extragoverno, no caso, um *currency board* ou um Banco Central Independente. Posteriormente, Barro e Gordon (1983) sofisticaram o modelo ao incluir o problema da credibilidade da política monetária.

Do ponto de vista teórico, um primeiro aspecto que merece uma análise mais detalhada é a hipótese da existência de uma taxa natural de desemprego para a qual a economia tende no longo prazo. Admitir essa hipótese significa admitir que os diversos mercados — de bens, serviços, crédito e de trabalho — se ajustam automaticamente,

fazendo com que a economia caminhe para seu ponto de equilíbrio natural.

Um segundo pressuposto teórico está relacionado ao comportamento dos agentes econômicos, que formariam suas previsões acerca do futuro de acordo com a teoria das expectativas racionais. Desse modo, qualquer atitude discricionária do Banco Central produz "ruídos" que podem levar os agentes formadores de preços a errar. Os erros diminuem a credibilidade do Banco Central, ao mesmo tempo em que produzem efeitos sobre o nível de produto e emprego somente no curto prazo. No longo prazo, no entanto, a moeda é neutra, ou seja, não é capaz de afetar os níveis de emprego e renda, mas somente o nível de preços. Esse argumento, portanto, justifica eventuais políticas de juros altos porque a taxa de juros, que é a contrapartida de uma política monetária, deve servir aos objetivos de manter a inflação baixa. Os efeitos de curto prazo sobre emprego e renda, no entanto, tendem a se dissipar no longo prazo. Este é um ponto central na argumentação e que será retomado adiante.

Segundo Kydland e Prescott (1977), sendo a moeda neutra no longo prazo, a política monetária deve se submeter ao objetivo precípuo de garantir inflação constante e baixa. Com efeito, a inabilidade dos formuladores de política econômica em se comprometerem com uma política econômica de inflação baixa conduzirá a um crescimento excessivo da inflação. Segundo esses autores, os políticos são incentivados, sistematicamente, a produzir mais inflação através de uma política monetária mais expansiva (com taxas de juros abaixo da taxa de equilíbrio). Em geral, tendem a fazer isso principalmente em períodos pré-eleitorais. Não obstante possam ter sucesso em algum momento, como o aumento do emprego e da renda, porque os agentes não esperariam esta atitude do governo, este sucesso ocorre apenas no curto prazo. Como visto, no longo prazo, a política monetária expansionista produziria apenas aumento de preços sem efeito sobre emprego e renda. À medida que o governo vai repetindo esta estratégia, e os agentes não cometem erros sistemáticos, o Banco Central perde credibilidade, e a tentativa de aumentar emprego e renda via política monetária não tem nenhum efeito, causando apenas aumento da inflação. Essa é a essência do argumento. A reputação e a credibilidade para se manter uma política monetária crível, e que não produza viés inflacionário, é central para o argumento aqui apresentado (Barro; Gordon, 1983).

Para lidar com o problema da reputação e da credibilidade dos formuladores de política, três seriam as possibilidades, quais sejam, regra fixa de política monetária; *Currency Board* (o Banco Central se compromete a manter o câmbio fixo, e a política monetária é toda ela dependente do volume de reservas internacionais disponíveis) ou Banco Central Independente. Neste caso, o presidente do Banco Central deve ser escolhido entre pessoas de reconhecida capacidade técnica e que seja avesso à inflação. A suposição implícita é que este critério de escolha seja dado, ou seja, não se discute quem e o porquê dessa escolha.

Segundo Cukierman (1992), ao apresentar os argumentos teóricos que sustentam a tese de independência, um Banco Central que esteja comprometido com a inflação baixa acabaria atuando positivamente sobre os agentes privados, via credibilidade e reputação. Esses efeitos positivos na performance econômica ocorreriam devido ao fato de que estando livre de pressões políticas, o Banco Central pode promover a estabilidade, principalmente devido ao isolamento da política monetária dos ciclos políticos eleitorais. Veja que aqui também está implícita a suposição, com limitados resultados empíricos, de que baixa inflação garante maior estabilidade do crescimento.

Importante observar que toda a construção teórica acima apresentada pressupõe, implícita ou explicitamente, que a interferência da autoridade monetária para aumentar o nível de produto e emprego é necessariamente deletéria no curto ou no longo prazos. Mais do que isso, pressupõe um sistema de dominância monetária, ou seja, que a política fiscal é dependente da política monetária.

Neste caso, a política fiscal expansionista gera, cedo ou tarde, a necessidade de aumentar a oferta monetária para financiar gastos, ou mesmo para monetizar a dívida. O corolário do fundamento teórico que dá sustentação à tese da Independência (bem como da autonomia) do Banco Central é que o Estado deve evitar intervir na atividade econômica, principalmente através da política monetária, pois não terá qualquer efeito sobre produto e renda. As evidências empíricas não demonstram que a independência do Banco Central seja a panacéia para se obter crescimento virtuoso via mercado. Essas evidências são ainda mais problemáticas em países em desenvolvimento, que — em sua maioria — sofrem de restrições estruturais de divisas. De fato, países que possuem Bancos Centrais mais ou menos independentes, EUA e o Banco Central Europeu são os exemplos mais típicos, possuem moedas conversíveis e com liquidez internacional.

Críticas à proposta de Banco Central independente

Sem esgotar as diversas visões críticas sobre independência do Banco Central, podemos levantar dois grupos, quais sejam: crítica aos pressupostos teóricos e crítica ao conceito de credibilidade e insuficiência de evidências empíricas.

Pressupostos teóricos

O primeiro aspecto teórico a ser analisado é a suposição da existência de uma taxa natural de desemprego. Vários questionamentos podem ser feitos a esta hipótese. Em primeiro lugar, estão os fatos empíricos. Na história do capitalismo são raros — para não dizer inexistentes — os períodos em que a economia operou na sua respectiva taxa natural de desemprego.[1] Em segundo lugar, há a discussão sobre em que medida os diversos mercados funcionam da forma supracitada. Limitando-se apenas ao caso do mercado de trabalho, é amplamente conhecido o fato de que não existe um mecanismo automático de ajuste que reduza, ou aumente, os salários reais de acordo com a oferta e procura por mão-de-obra. É possível observar em vários países, em diversos momentos, a existência de trabalhadores desempregados que estão dispostos a trabalhar por salários mais baixos do que os vigentes. Estão desempregados não porque exista uma suposta falha de mercado, mas sim porque os empresários não estão dispostos a contratar, mesmo com salários rebaixados. Não o fazem porque contratam em função de sua expectativa de demanda de seus produtos e não em função do custo de sua produção. O importante aqui é ter claro que trabalhadores e empresários não se confrontam com a mesma correlação de forças. Em última instância, quem define quando e quanto contratar são os empresários.

Isto nos leva ao questionamento de um segundo aspecto do ponto de vista teórico: o de que a política monetária só afetaria as variáveis monetárias no longo prazo. A aceitação dessa hipótese implica utilizar a política monetária, e principalmente a taxa de juros, com o único objetivo de controlar a inflação. Além disso, em conjunção com a primeira hipótese, isto supõe admitir que a utilização da política monetária para tentar alterar o nível de atividade econômica seria inócua, uma vez que a economia sempre tenderia a voltar a operar no nível de sua taxa natural de desemprego, apenas agora com níveis de inflação mais elevados.

Se entendermos a economia capitalista como sendo aquela em que capitalistas buscam preservar, e aumentar, sua riqueza através da posse de ativos diversos, como bens de capital, ativos financeiros, ativos fixos e, até mesmo, a posse de moeda, a política monetária teria o poder de alterar a rentabilidade de diversos ativos. Dependendo do resultado dessa política, expresso na rentabilidade comparada da posse de cada um destes ativos, é possível existir situações que façam com que os capitalistas prefiram valorizar sua riqueza em ativos cuja ampliação de sua oferta não implique na geração de

emprego, como é o caso dos ativos financeiros. Ou seja, a política monetária tem o poder de permitir que a valorização do capital ocorra no chamado circuito financeiro e não no circuito produtivo (produção de bens e serviços). Além disso, não existiria mecanismo algum em uma sociedade capitalista que garantisse, naturalmente, a alteração desse quadro. A política monetária poderia, indefinidamente, possibilitar aos capitalistas a ampliação de sua riqueza demandando ativos cuja oferta não implicasse na contratação de mão-de-obra.

Aceitar que a política monetária possa afetar permanentemente o nível de atividade econômica implica também aceitar que é necessária uma coordenação entre esta e a política fiscal. A não coordenação pode determinar o surgimento de duas situações altamente prejudiciais ao desempenho da economia. Em primeiro lugar, poderia surgir uma situação de conflito entre a política monetária e a fiscal. Por exemplo, poderia ocorrer de o Executivo estar conduzindo uma política fiscal expansionista, enquanto, no mesmo momento, o Banco Central estaria implementando uma política monetária contracionista.[2]

Finalmente, do ponto de vista teórico, faltaria discutir os determinantes da inflação. A proposta do BCI pressupõe que a inflação seja um fenômeno puramente monetário, onde a quantidade de moeda na economia determinaria o nível geral de preços. Essa hipótese é questionável. Aceitando esse questionamento, a explicação sobre os determinantes da inflação deve ser buscada em outra matriz teórica. Entre as diversas explicações para este fenômeno se destaca aquela que trata a inflação como resultado de um conflito distributivo, principalmente entre capital e trabalho, sobre o excedente produzido na sociedade.

A fragilidade do conceito de credibilidade

Um dos argumentos fundamentais para a tese de *independência* é a suposta credibilidade que esta decisão daria à política monetária, facilitando, assim, o combate à inflação. Sem dúvida, uma política governamental confiável, qualquer que seja ela, facilita a sua implementação e a obtenção de seus objetivos. No entanto, o que deve ser discutido é como esta credibilidade é obtida e o que ela significa. Existem vários problemas com esta interpretação que merecem uma análise mais detalhada.

Inicialmente é necessário reconhecer que o conceito de política econômica que tenha credibilidade incorre em um problema de circularidade. Uma política para ter credibilidade deve atingir seus objetivos. No entanto, segundo os adeptos do Banco Central Independente, para atingir seus objetivos, a autoridade monetária deve possuir credibilidade. Ou seja, credibilidade é condição e resultado de uma política monetária. A necessidade de se implementar políticas *confiáveis* para a obtenção dos resultados desejados faz com que políticas alternativas à dominante sejam excluídas *a priori*. A possibilidade de se testar outras políticas é descartada por definição. Ou seja, a própria reação de setores da sociedade faz com que alternativas não possam ter o tempo necessário para atingir seus objetivos, não conseguindo, assim, a credibilidade necessária para se sustentarem no decorrer do tempo.

O comportamento de setores da sociedade anteriormente descrito nos leva ao segundo ponto a ser destacado, vale dizer, a credibilidade de uma política econômica é determinada por fatores *endógenos* à sociedade onde é implementada, e não determinada, *exogenamente*, por um manual de economia qualquer. No atual mundo de liberalização financeira e globalização, a credibilidade de políticas econômicas é assegurada pela mobilização de poderes políticos e econômicos. Como salienta Grabel (1998), programas econômicos não neoliberais se tornam *endogenamente não confiáveis* uma vez que aqueles governos que os põem em prática, normalmente, são incapazes de impedir que o capital, tanto doméstico, quanto internacional, se engaje em atividades que minem tais programas, como, por exemplo,

fuga de capital, suspensão de linhas de crédito ou ajudas financeiras. Uma ressalva é importante: não se está afirmando aqui que apenas as políticas neoliberais possam ter sucesso no atual contexto, mas, sim, que o critério de credibilidade não é econômico, mas político. (Blinder, 1997).

Notas

[1] A dificuldade em encontrar qual seria a taxa natural de desemprego motivou pesquisadores a utilizar um conceito mais "moderno" de *NAIRU (Non accelerating inflationary rate of unemployment*), que consiste na taxa de desemprego compatível com a não aceleração da inflação.

[2] Esse é um problema recorrente na relação entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. No caso do Brasil, a dificuldade em coordenar a política fiscal e a política monetária é visível. Mas mesmo Alan Blinder, um observador acima de qualquer suspeita com relação à sua vinculação teórica, aponta que um Banco Central independente não conseguiria lograr êxito em sua política monetária sem a coordenação com o Tesouro. Neste caso, sua proposta seria uma política fiscal sempre equilibrada intertemporalmente, o que, em última instância, impediria o governo de fazer política econômica no curto prazo (Blinder, 1997).

Referências

ALESINA, A.; SUMMERS, L. (1993). Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, 25: 151-162.

ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. (1997). *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

BARRO, R.; GORDON, D. (1983). A positive theory of monetary police in a natural rate model. *Journal of Political Economy,* 9, Ago.

BIBÖW (2004). Reflections on the current fashion for central bank independence. *Cambridge Journal of Economics*, v. 28(4), p. 549-76.

BLINDER, A. (1999). *Bancos centrais:* teoria e prática. São Paulo: Editora 34.

CUKIERMAN, A. (1992). *Central bank strategy, credibility and independence*: theory and evidence. Cambridge, MA: MIT Press.

CUKIERMAN, A.; WEBB, S.; NEYAPIT, B. (1992). Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6: 353-398.

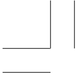
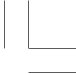
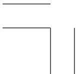
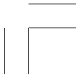
GRABEL, I. (1998). Coercing Credibility: neoliberal policies and monetary institutions in developing and transitional economies. In: ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Ed.). *The political economy of central banking*. Aldershot: Edward Elgar.

KYDLAND, F.; PRESCOTT, E. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85: 473-446.

NORDHAUS, W. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, April.

Parte 

O Presidencialismo de Coalizão Precisa Ser Mudado?

Governos de Coalizão no Sistema Presidencial

O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988

Fabiano Santos

1. Introdução

A reforma política no Brasil se tornou uma espécie de superstição — modificações, de preferência radicais, são vistas como capazes de grandes e revolucionárias transformações na cultura cívica de candidatos e eleitores. Recentemente, volta às colunas dos jornais e discursos de políticos a questão do sistema de governo. Não basta a população ter se pronunciado duas vezes e com ampla maioria a favor do atual modelo — colocam-se os presidencialistas, mais uma vez, na defensiva. Ora, qual é a grande diferença entre os dois sistemas? De imediato, é importante assinalar aquilo que não os distingue: estudos recentes e rigorosos sobre o assunto, bem como, atenta observação da história recente dos países democráticos comprova que não existem vantagens de um sistema sobre o outro quanto aos quesitos transparência e honestidade. Ademais, é também verdade que a suposta superioridade do parlamentarismo, no que concerne a estabilidade do regime, foi contestada de maneira vigorosa pelas análises do cientista político José Antonio Cheibub, da Universidade de Yale (2005): a aparente instabilidade dos regimes presidenciais não passa de uma correlação espúria, ilusão alimentada pelo fato de serem os países presidencialistas, em sua maioria, membros do continente sul-americano e nações vítimas de ditaduras militares, estas sim, as nações herdeiras de ditaduras militares, parlamentaristas ou presidencialistas, mais propensas a enfrentar crises e retrocessos em sua trajetória de redemocratização.

Mas, então, a pergunta retorna: qual a diferença entre os sistemas de governo? Vale a pena, ainda, explorar aquilo que, embora apareça como diferença, não distingue os dois sistemas em sua essência. Diz-se que os sistemas parlamentares garantem a emergência de governos majoritários, ao passo que os presidenciais permitiriam a formação de governos minoritários. Nada mais longe da verdade — em torno de 40% dos governos formados nos países parlamentaristas da Europa Ocidental do pós-guerra não eram compostos por partidos que controlavam a maioria das cadeiras no

Legislativo.[1] Em uma palavra, a incidência de governos de minoria é tão comum no parlamentarismo, quanto no presidencialismo. Argumenta-se, além disso, que os sistemas presidenciais não geram incentivos para a formação de governos de coalizão, o que, mais uma vez, longe está de corresponder aos fatos da vida. Só para ficarmos em nosso continente, desde a última onda de redemocratização, o modelo institucional por excelência na América do Sul é o presidencialismo de coalizão, experiência rica na qual se observam exemplos de sólida estabilidade com a Concertación no Chile, convivendo com momentos fugazes e turbulentos, como foi o caso, inédito na Argentina, de governo de coalizão com os radicais e a FREPASO.

Voltemos, então, ao tema das diferenças. Uma pergunta talvez elucide a dúvida fundamental: Como é possível a formação de governos de minoria em sistemas parlamentaristas, se a confiança da maioria do Parlamento é necessária para a sustentação do governo? A explicação é simples: ter a confiança do Parlamento significa basicamente existir uma maioria partidária que pelo menos tolera o governo. Ora, tolerar um governo não é o mesmo que dele participar. Portanto, freqüentemente, governos se formam sem que do gabinete façam parte partidos cuja soma das bancadas alcance a maioria das cadeiras. É assim a prática mais comum na Escandinávia, em algumas ocasiões na França, na Espanha e em vários outros países da Europa. Contudo, quando uma oposição não tolera o governo, derrotando-o em algum ponto importante de sua agenda ou, mais explicitamente, votando uma moção de desconfiança, aí, sim, novas eleições são convocadas ou nova coalizão de governo se forma — e é aqui que reside diferença fundamental entre um e outro sistema.

Quando em um sistema parlamentar a maioria legislativa é formada por partidos que fazem oposição, o Parlamento pode votar uma moção de desconfiança e haver a convocação de novas eleições, ao passo que esta possibilidade não existe no sistema presidencial, isto é, o governo pode sobreviver, mesmo enfrentando uma oposição majoritária no Legislativo — outra não é a experiência predominante nos EUA do pós-guerra, os chamados governos divididos, nos quais a maioria que controla o Congresso não é formada pelo partido ao qual é filiada e pelo qual se elegeu o presidente. Do ponto de vista da condução do processo político e de negociação da agenda, governos divididos são certamente marcados por idas e vindas, negociações e, às vezes, conflitos abertos, todavia, isto em nada autoriza a conclusão segundo a qual as chances de estabilização do processo democrático, de sucesso econômico dos governos, da capacidade maior ou menor de aprovar agendas sejam maiores no parlamentarismo. De novo, todos os fenômenos que tornam o processo governativo mais lento e negociado, como, por exemplo, governos de minoria, de coalizão, ou os dois, ocorrem com a mesma freqüência num e noutro sistema. O que os diferencia, sim, é que no parlamentarismo o Executivo possui a prerrogativa de dissolver o Parlamento quando lhe parecer de conveniência política, na expectativa de aumentar seu poder de barganha no Legislativo. Ademais, nesse sistema, uma maioria parlamentar tem o poder de derrubar os mandatários do Executivo, nas ocasiões em que a mesma decide não tolerar a situação. No presidencialismo, por seu turno, a única forma de interrupção de mandatos parlamentares e do chefe do Executivo, guardados casos extremos de má conduta que levam ao impedimento ou à cassação, é o velho e bom voto popular.

A partir destas considerações, toda uma agenda de pesquisa surge em torno das experiências presidencialistas com foco na dinâmica de montagem e manutenção de apoios no Legislativo ao chefe do Executivo. Basicamente, duas práticas institucionais no contexto desse sistema de governo têm chamado a atenção dos analistas: os governos divididos e o presidencialismo de coalizão. Neste texto, a ênfase recairá sobre a segunda prática institucional.

[1] O estudo clássico sobre o tema é de STROM (1990).

2. Definição e prática do presidencialismo de coalizão na América do Sul

O que é o presidencialismo de coalizão? O termo, que aparece no ano de 1988 em artigo clássico de Sérgio Abranches (1988), descreve o modelo institucional típico da América do Sul: o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Legislativo.

Assim definido, de fato, a prática do presidencialismo de coalizão é bastante difundida em nosso continente. Evidências coletadas e analisadas por Anastasia, Melo e Santos (2004) revelam que, durante a década de 90, apenas a Argentina não montou governos desse tipo. Bolívia, Brasil e Chile, por outro lado, somente conheceram governos com apoio multipartidário no Legislativo. Colômbia e Uruguai também podem ser contabilizados como países com prática predominante de gabinetes de coalizão. A incidência de governos minoritários não é desprezível: nada menos do que 42 gabinetes contaram com partidos cujo número de cadeiras ficou abaixo dos 50% da câmara baixa. Destes, 19 foram gabinetes unipartidários (além da Argentina, com a participação da Colômbia, Equador, Peru e Uruguai). Equador e Venezuela sempre foram governados por presidentes com apoio minoritário no Parlamento.

Alguns países, como Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai praticam de forma bastante consolidada a política de montagem de governos majoritários ou supermajoritários de coalizão. Nesse aspecto, as experiências são díspares: enquanto o Brasil navega preferencialmente entre coalizões com maiorias amplas e alguns poucos experimentos minoritários (caso isolado do governo Collor), os presidentes chilenos não montaram governos minoritários, oscilando entre maioria estrita e maiorias amplas, sendo também rara esta experiência na Bolívia. De outra forma, enquanto na Colômbia prepondera o formato quase consensual, no Uruguai a prática está bem distribuída entre os diversos formatos. Ainda segundo Anastasia, Melo e Santos (2004), as condições estruturais para uma relação conflituosa entre presidente e Assembléia estão dadas em poucos casos, mais especificamente, Equador e Peru — nos quais existem presidentes com escasso apoio no Legislativo, mas dotados de consideráveis poderes de agenda, como, por exemplo, o poder de decreto. Em menor medida, algo semelhante aconteceu no Brasil de 1991 a 1992, período durante o qual o país foi governado de maneira claramente apartidária, o que contribuiu decisivamente para o impedimento do presidente Collor.

Nas próximas seções, o objetivo será, num primeiro momento, o de examinar o perfil das coalizões partidárias de apoio ao Presidente no Brasil, assim como os mecanismos auxiliares de governabilidade constantes da Carta de 1988. Num segundo momento, detectar as conseqüências do presidencialismo de coalizão no Brasil no que concerne ao comportamento dos partidos no Legislativo. Cumpre notar ainda que o intuito da análise é, basicamente, o de descrever processos, apoiada em dados agregados e na literatura contemporânea sobre relações entre Executivo e Legislativo em nosso país.

3. Coalizões parlamentares e a montagem de ministérios no presidencialismo brasileiro

Vários estudiosos criticam os efeitos da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo sobre a governabilidade. Segundo Mainwaring, o sistema partidário brasileiro — devido ao alto grau de fragmentação e indisciplina — não consegue compensar os poderes institucionais conferidos ao presidente se este tenta estabelecer uma base estável de apoio: "De forma resumida, a combinação de presidencialismo, sistema multipartidário fragmentado e federalismo robusto é, na maioria das vezes, difícil." (1997, p. 56). Outra predição corrente na

literatura é que o parlamentarismo forneceria forte incentivo à formação de coalizões majoritárias (somada ao fato de que os partidos representados nos gabinetes agiriam de forma disciplinada no plenário), enquanto que nos regimes de separação de poderes o resultado mais provável seria a formação de bases de apoio instáveis e dependentes da formação de coalizões *ad hoc*.

Pois bem, no caso brasileiro é possível demonstrar que nos dois períodos democráticos os governos se empenharam em maior ou menor grau em formar ministérios levando em conta a força e o peso relativo dos partidos no Parlamento (Abranches, 1988; Meneguello, 1998; Amorim Neto, 2000). Apesar de não dispor da ameaça de dissolução do gabinete tal como no parlamentarismo, os presidentes podem promover mudanças ministeriais para recompor suas bases de apoio.[2]

Tabela 1 – Gabinetes presidenciais

Presidente e Gabinete	Duração do governo	Partidos representados no ministério	Taxa de coalescência[3]	Tamanho (%) nominal do gabinete - CD	% ministros sem filiação partidária
Sarney I	03/85 - 02/86	PMDB-PFL-PTB-PDS	0,66	93,5	18
Sarney II	02/86 - 01/89	PMDB-PFL	0,64	69,3	14
Sarney III	01/89 - 03/90	PMDB-PFL	0,41	53,3	35
Collor I	03/90 - 10/90	PMDB-PFL-PRN	0,40	50,3	60
Collor II	10/90 - 01/92	PFL-PDS-PRN	0,40	29,6	60
Collor III	01/92 - 04/92	PFL-PDS	0,30	26,2	60
Collor IV	04/92 - 10/92	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	0,46	43,7	45
Itamar I	10/92 - 01/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB (s/partido)	0,62	61,6	20
Itamar II	01/93 - 05/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	0,59	67,4	38
Itamar III	05/93 - 09/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB -PSB	0,51	53,3	38
Itamar IV	09/93 - 01/94	PMDB-PFL-PSDB-PTB -PP	0,48	58,6	52
Itamar V	01/94 - 01/95	PMDB-PFL-PSDB -PP	0,22	55,3	76
FHC I (1)	01/95 - 04/96	PSDB-PMDB-PFL-PTB	0,57	56,3	32
FHC I (2)	04/96 - 12/98	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	0,60	76,6	32
FHC II (1)	01/99 - 03/99	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	0,70	74,3	23,8
FHC II (2)	03/99 - 10/01	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	0,59	68,2	37,5
FHC II (3)	10/01 - 03/02	PSDB-PMDB-PFL-PPB	0,68	62,0	31,6
FHC II (4)	03/02 - 12/02	PSDB-PMDB-PPB	0,37	45,1	63,2
Lula I	01/03 - 12/03	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	0,64	49,3	17,2

Fonte: Amorim Neto (2004).

[2] Segundo MENEGUELLO (1998) a necessidade de adequar a formação ministerial à heterogeneidade de interesses conduz os governos a modificarem, com certa freqüência, a estrutura organizacional dos órgãos ministeriais — aumentando o seu número, desmembrando ministérios, fato que visa muito mais à pressão da diversidade de interesses do que propriamente à critérios técnicos.

[3] AMORIM NETO (2000) usa o indicador taxa de coalescência para indicar o desvio de proporcionalidade da relação entre postos ministeriais e o tamanho das diversas bancadas na Câmara. O índice varia de 0 — indicando nenhuma correspondência entre as variáveis — a 1, indicando uma alocação perfeitamente proporcional. Ver a coluna *taxa de coalescência* da Tabela 4. A última coluna da tabela indica a porcentagem de ministérios em que os ocupantes não estão filiados a nenhum partido político.

A Tabela 1 fornece dados sobre as coalizões formadas entre 1985 e 2003. Nela podemos observar o empenho da maioria dos governos em formar gabinetes com força parlamentar suficiente para a futura aprovação de suas agendas — tal fato pode ser notado na percentagem total de cadeiras controladas (nominal) pelos partidos pertencentes à coalizão governamental. No Senado estas porcentagens são mais significativas; para se ter uma idéia, nas formações ministeriais de início de mandato as coalizões governamentais no governo Sarney, Collor e FHC detinham o controle de cerca de 81,7%, 58,1% e 68,6% das cadeiras respectivamente.

Mesmo o governo Collor que tentou se afastar da referida estratégia, com sua postura antipartidária, num momento seguinte foi obrigado a se render a ela, e isto pode ser observado pela sua tentativa final de formar um gabinete mais inclusivo. Tanto o governo FHC quanto o governo Lula se empenharam em tornar correspondentes a distribuição de ministérios com o peso dos partidos na coalizão, embora o tamanho da bancada parlamentar de apoio montada por FHC fosse bem superior. O inédito governo de esquerda eleito em 2002 detinha 49,5% das cadeiras na Câmara, mas já no início de governo negociava a entrada do PMDB na coalizão, o que aumentaria a bancada em mais 14,4%, quase alcançando o requerimento de 3/5 para mudanças no texto constitucional. A participação formal através da ocupação de pastas ministeriais não se consumou, mas, mesmo assim, o governo contou com o apoio do PMDB e do PP à agenda presidencial nos dois primeiros anos de governo.

Ademais, além dos critérios partidários os governos também se empenham em responder à diversidade federativa (Abranches, 1988; Meneguello, 1998). Tanto no meio jornalístico como no acadêmico são comuns as referências relativas à influência dos governadores sobre as bancadas parlamentares na Câmara. Segundo Meneguello, no que tange a formação ministerial, "pode-se observar que a composição partidária das coalizões governamentais federais acompanha o controle partidário dos governos estaduais no período" (Meneguello, 1998, p. 77). Os subsistemas partidários regionais são, portanto, outro parâmetro relevante para a construção de maiorias governativas. A região Sudeste tem sido de forma crescente, ao longo do período, a maior beneficiária no processo de formação ministerial — no governo FHC a região chegou a ocupar 67% dos ministérios — seguida em menor medida pela região Nordeste (Meneguello, 1998). Tal fato também deveria ser considerado relevante para aqueles que insistem no debate sobre a desproporcionalidade representativa dos estados e regiões no Parlamento.

No caso brasileiro evidencia-se, então, que quase todos os "gabinetes" comandam uma maioria nominal na Câmara; mas o que dizer dos níveis de disciplina partidária? Nas diversas coalizões analisadas por Amorim Neto (2000) a disciplina partidária foi função principalmente do grau de coalescência do ministério e do desenrolar do mandato presidencial e, dependendo do partido, da distância ideológica em relação ao Executivo.[4] O resultado final indica que uma maior proporcionalidade entre o peso dos partidos no ministério e sua contribuição em cadeiras para a coalizão governamental no Legislativo tem efeitos positivos sobre a disciplina dos partidos governantes, mas a disciplina decresce durante o mandato presidencial. Além da distribuição de ministérios,[5] o presidente e os líderes partidários possuem prerrogativas em suas esferas de atuação que induzem os parlamentares a cooperarem. Este será o tema da próxima seção.

[4] Há algumas premissas subjacentes às hipóteses que é bom esclarecer. A hipótese principal — quanto maior o grau de coalescência, mais disciplinado o comportamento dos partidos pertencentes à coalizão governante — implica motivações *office-seeking.* No entanto, partidos também têm outras motivações: maximização de votos e/ou de políticas. A primeira é checada pela hipótese 2: à medida que avança o mandato, a disciplina diminui (devido a considerações eleitorais futuras formam-se facções de oposição), e a outra, pela hipótese 3: quanto mais ideologicamente diversa a composição da coalizão, mais baixa a disciplina.

[5] "A escassa autonomia do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas torna a participação no governo ainda mais importante para os parlamentares interessados em garantir retornos eleitorais. Sendo assim, o controle de cargos fornece mecanismos que permitem cobrar disciplina partidária. Os parlamentares podem incorrer em custos, votando a favor de medidas contrárias aos seus interesses imediatos, em função dos ganhos que podem auferir como membros da coalizão de governo" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 38).

4. Poderes de agenda do Presidente

Na República de 46 o principal recurso de poder disponível ao presidente era a utilização da patronagem num ambiente em que o Legislativo possuía importantes prerrogativas decisórias e, por isso, compartilhava a agenda com o Executivo (Santos, 1997). Comparativamente, a Constituição de 1988 alterou drasticamente o equilíbrio entre os poderes através de várias prerrogativas de agenda concedidas ao governo. Como provam os indicadores — referentes à proporção de leis iniciadas e aprovadas na mesma administração — no período pré-64 o Executivo apresentava taxas de sucesso em torno de 30% e no período pós-88 esse índice se inverte. Mais impressionante ainda é a grande variação no primeiro período dos percentuais entre diferentes governos (entre 9,8% e 45%); enquanto que no período pós-88, ao contrário, observa-se uma maior estabilidade ou uma menor variação nas taxas de sucesso (entre 65,4%[6] e 72%); indicando que esses novos fatores institucionais têm exercido um importante peso, a despeito de fatores circunstanciais e da variação do tamanho dos partidos dos diversos presidentes (Figueiredo, 2000).

O período atual se diferencia também pelo maior grau de disciplina dos partidos que pertencem à coalizão de governo. Parte da explicação é encontrada no fato de a agenda ser quase toda originada no Executivo e, geralmente, aprovada em regime de urgência o que a qualifica como uma agenda imposta.[7] A grande diferença, entre os dois períodos democráticos, é que a *patronagem acompanhada de poder de agenda*[8] fornece uma base mais segura de apoio parlamentar do que o recurso isolado à primeira. Os atuais poderes de agenda do presidente derivam do monopólio do Executivo na iniciação de projetos (na área orçamentária e administrativa), no recurso a requerimentos de urgência e, principalmente, na possibilidade de emitir medidas provisórias com vigência imediata a partir de sua publicação.[9]

Figueiredo e Limongi (1999) fornecem evidências de que a taxa de aprovação de legislação em que o Executivo detém monopólio de iniciativa é altíssima — apenas quatro leis referentes a matérias orçamentárias (pedido de abertura de crédito) foram rejeitadas em 10 anos na Câmara! Por sua vez, o direito de requerer urgência confere outras vantagens estratégicas ao presidente e é altamente correlacionada com as taxas de aprovação das leis, pois: 1) estipula prazos para apreciação da matéria, independentemente da complexidade do assunto e dos interesses envolvidos (a apreciação deve ser feita em 45 dias em cada uma das Câmaras; não havendo manifestação sobre a matéria ela vai imediatamente para a ordem do dia); 2) altera o fluxo Legislativo ordinário ao retirar a matéria das comissões, onde vinham sendo apreciadas, e remetê-las diretamente ao plenário; 3) quanto maior o número e o tempo gasto para apreciar matérias oriundas do Executivo, menor o tempo para a Câmara discutir e votar seus próprios projetos. Portanto, o requerimento de urgência permite a intervenção na agenda do plenário, independentemente da vontade dos parlamentares (já que o mesmo não é submetido à votação), contrariamente ao caso norte-americano em que o Legislativo controla a agenda autonomamente (Amorim Neto; Cox; McCubbins, 2003).

---

6 Essa menor taxa ocorreu durante o governo Collor.

7 Para a comparação entre os períodos atual e o de 1946-1964, ver SANTOS (2003). Uma boa definição de poder de agenda: "definição dos temas substantivos a serem apreciados e determinação dos passos e da seqüência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 69).

8 "É lícito supor, então, que a dinâmica da interação Executivo-Legislativo assumirá feição inteiramente distinta na ausência do poder de agenda em favor do presidente. Sem que seja possível ao governo manipular estrategicamente a distribuição de preferências dos deputados e ocupar a agenda do plenário, retirando tempo para a tramitação de matérias originadas no Legislativo, pode-se imaginar um cenário de extrema incerteza para as pretensões do presidente. Não só os deputados adquirem maior influência legislativa, como também a taxa de cooperação com o presidente tende a ser sistematicamente menor" (SANTOS, 1997, p. 477).

9 O presidente tem também o poder de veto total ou parcial em relação às leis aprovadas pelo Congresso, que podem ser derrubados por uma maioria absoluta.

Medidas Provisórias. Os poderes de agenda anteriores têm efeitos modestos se comparados com aqueles provenientes das medidas provisórias (MP), ou seja, referentes à capacidade do Executivo de emitir decretos com força de lei imediata e sem consulta ao Legislativo. O seu uso, a princípio, seria limitado a questões de urgência e relevância, mas com o tempo passou a englobar inclusive problemas administrativos e rotineiros. Segundo a Constituição de 1988, a MP teria vigência a partir da data de sua publicação e deveria ser apreciada pelo Congresso em trinta dias, caso contrário perderia sua validade. Na prática, no entanto, o Executivo freqüentemente reeditava as medidas e, por meio disso, obtinha sucesso ao contornar a necessidade de submetê-las a votação. A edição e as freqüentes reedições evitavam que o Executivo incorresse nos custos de formação de maiorias, ao contrário, estes encargos da ação coletiva eram repassados ao Legislativo.

Compreendidos estes aspectos básicos das MPs, abre-se o debate sobre suas conseqüências no padrão de relação entre o Executivo e o Legislativo. Tal padrão depende muito das estratégias escolhidas pelos presidentes; se ele opta por montar um governo de coalizão concedendo postos ministeriais em proporção à força dos partidos no Parlamento, provavelmente ao emitir MPs ele tentará observar o interesse da maioria governativa que lhe dá sustentação (e tentará governar por meios ordinários). O caso do governo FHC é emblemático, pois além de montar um gabinete com razoável grau de coalescência, permitiu que os textos legais de diversas reedições sofressem alterações negociadas (Amorim Neto; Tafner, 2002). Collor deu o exemplo oposto ao formar, no primeiro ano de governo, um ministério não inclusivo e ao abusar da edição de MPs originais. O Congresso, por sua vez, reagiu ao colocar em discussão uma lei com o objetivo de regular a utilização dessa forma de poder de agenda, fato que repercutiu de maneira didática sobre o presidente, diminuindo seu ímpeto de tentar governar unilateralmente (Power, 1998).

As medidas provisórias tinham, por outro lado, o efeito de proteger os membros da coalizão da repercussão de medidas impopulares. Segundo Figueiredo (2000), com as reedições, os líderes partidários não assumiam diretamente a responsabilidade pública pela aprovação das MPs, embora participassem das modificações feitas no texto legal. Por isso, as freqüentes reedições não podem, por outro lado, ser consideradas como abdicação por parte do Legislativo.

> Poder de agenda e controle sobre o processo legislativo são instrumentos dos governos para a proteção de sua maioria de apoio de decisões impopulares e preservação de acordos em torno de políticas. Neste sentido, forjam ações concertadas entre o governo e a maioria que o apóia, elevando, conseqüentemente, a cooperação (Figueiredo, 2000, p. 12).

Em 2001, contudo, o Congresso Nacional aprova o projeto de Emenda Constitucional N° 32, conferindo nova regulamentação ao uso das medidas provisórias. Sob a nova metodologia, a MP passou a ter validade de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, findos os quais o Congresso é obrigado a se manifestar em até 45 dias, sob pena de ter sua pauta trancada. O intuito da PEC 32 era mitigar o ímpeto do Executivo em legislar via MPs. Pressupunha-se que os governos selecionariam medidas relevantes e urgentes de modo a não paralisar os trabalhos legislativos. A realidade, como comumente ocorre com matérias relacionadas a reformas políticas, mostrou-se bem diferente. A nova regra, ao invés de inibir, produziu um número maior de emissões tanto no final do governo FHC como no atual governo Lula. Ao mesmo tempo, fato de certa forma raro sob a antiga regra, foram rejeitadas 14 MPs no governo FHC e, até agora, sete no governo Lula — o que corrobora o ponto a respeito do manto protetor do mecanismo das reedições. Em suma, a eliminação da possibilidade de reedição, assim como a obrigatoriedade da manifestação do plenário, traz à tona a possibilidade de conflito aberto e público.

A Tabela 2 apresenta as MPs emitidas em cada governo com as respectivas médias mensais, e revela, de outro lado, o contraste entre a emissão das MPs sob a antiga regulamentação e a atual — a PEC 32.

Tabela 2 - Medidas Provisórias Originais por Governo

	Fernando Collor			**Itamar Franco**			**Fernando H. Cardoso**			
	1990 mar./dez.	**1991 jan./dez.**	**1992 jan./out.**	**1992 out./dez.**	**1993 jan./dez.**	**1994 jan./dez.**	**1995 jan./dez.**	**1996 jan./dez.**	**1997 jan./dez.**	**1998 jan./dez.**
N	76	9	4	4	47	91	30	41	34	55
Média mensal	8	0,75	0,44	1,33	3,92	7,58	2,5	3,42	2,83	4,58
Total		89				142				160
Média por governo			2,92			5,26				3,33

	FHC II			**FHC II - após *PEC 32/2001***			**Lula – Sob regras da PEC 32/2001**			
	1999 jan./dez.	**2000 jan./dez.**	**2001 jan./set.**		**2001/2002 (15 meses)**		**2003 jan./dez.**	**2004 jan./dez.**	**2005 jan./dez.**	**2006 2 meses**
N	47	23	33		102		56	73	42	4
Média mensal	3,92	1,92	3,67		6,8		4,7	6,1	3,5	X
Total			103		102					175
Média por governo			3,12		6,8					4,6

Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República.

Se tomarmos como base os dois primeiros anos do mandato, o governo Lula,[10] em média, emitiu muito mais MPs do que os governos anteriores. Os dados são mais impressionantes se levarmos em conta a excepcionalidade dos anos de implantação dos planos de estabilização em 1990 e 1994, que empurraram as médias dos governos Collor e Itamar para cima. Neste sentido, os números absolutos nesses anos poderiam ser justificavéis sob a ótica da relevância e urgência. No entanto, uma análise cuidadosa da Tabela 2, nos revela que tal fato pode ter a ver mais com o novo tipo de regulamentação das MPs do que com o particular ocupante da presidência. Ou seja, ocorreu um maior número de emissões sob as regras da PEC 32, no final do mandato de FHC e início do governo Lula. Este aspecto, os efeitos não antecipados da PEC 32, mereceria análise mais detida em outra oportunidade.

Devido ao renovado ímpeto de Lula em continuar emitindo grande número de MPs, sob o funcionamento das regras da PEC 32, os parlamentares agitam-se de novo para propor um novo freio institucional. Estas propostas de uma nova PEC, para regular o instituto das MPs, vêm de deputados tanto de fora como de dentro da base de governo. Não é de se admirar, já que Lula não só manteve o mesmo padrão de governos anteriores, qual seja, de usar as MPs para legislar também sobre matérias não relevantes e urgentes, como também os excedeu em número.[11]

[10] A partir do terceiro ano o governo tem sua agenda emperrada devido às acusações de corrupção e às investigações das Comissões Parlamentares de Inquérito.

[11] Devemos reiterar, inclusive pela análise feita do conteúdo das proposições, que não haveria motivos justificáveis para o excessivo número de emissões de MPs no governo Lula.

5. Centralização decisória no Legislativo

Outro fator, que ajuda a tornar concentrado o processo de formulação de políticas públicas é a centralização do processo legislativo ordenado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Na Câmara dos Deputados, a distribuição de direitos parlamentares é feita sob critérios partidários: o princípio da proporcionalidade partidária determina a composição da Mesa Diretora e a distribuição dos parlamentares pelas comissões. O regimento reconhece a existência do Colégio de Líderes,[12] instância decisória, que atua de forma centralizada na determinação da pauta dos trabalhos legislativos juntamente com o presidente da Mesa Diretora.

Os líderes,[13] na prática, controlam o fluxo de trabalhos legislativos e os direcionam ao plenário, que passa a ser o principal *locus* decisório, neutralizando, assim, as comissões como *locus* de poder descentralizado. Isto é feito através do requerimento de urgência (tem que ser votado e aprovado, ao contrário da urgência constitucional; mas, em compensação, seus prazos são bem menores), que retira a lei da comissão competente e a envia imediatamente ao plenário.[14] Para o requerimento são necessários 1/3 dos membros da Câmara ou o apoio dos líderes que representem esse número ou 2/3 dos membros de uma comissão ou da Mesa Diretora. Na prática, essa prerrogativa acaba se restringindo aos líderes, pois há óbvios problemas de coordenação e formação de maioria, o tempo é reduzido e é difícil reunir o contingente necessário antes que o assunto seja dado por encerrado. Dessa forma, os parlamentares individuais têm capacidade muito reduzida de direcionar os trabalhos legislativos, o que contrasta com a assinatura do líder, que é representativa, ou seja, suficiente para expressar a vontade do partido (Figueiredo; Limongi, 1999). O requerimento de urgência limita, ainda, o direito de propor emendas em plenário: é necessário 1/5 dos membros para garanti-lo. A maioria dos pedidos de urgência é feita no interesse do Executivo, sendo que cerca de 70% deles são feitos pelo próprio Congresso (Pereira; Mueller, 2000). Outro fato interessante, avalizando o papel das lideranças no período 1995-1998, é que quanto mais extrema foi a preferência mediana da comissão em relação às preferências do plenário, maior foi à probabilidade da utilização do requerimento de urgência (Pereira; Rennó, 2001).

A nomeação de parlamentares para as comissões é feita pela Mesa Diretora de acordo com a indicação dos líderes partidários. Segundo Santos (2003), a seleção daqueles que vão compor as comissões é baseada na lealdade dos membros à posição do partido nas votações em plenário. Esse, no entanto, não é o único critério, pois os líderes se preocupam com a qualidade informacional das leis, principalmente em relação às comissões-chave. Então, a par da lealdade partidária, entra também no cálculo dos líderes a questão da *policy expertise*,[15] ou seja, leva-se em conta a especialização prévia dos parlamentares.

Na Câmara, as duas comissões que preenchem este requisito (e são de extrema importância tanto para a agenda presidencial como para os membros da coalizão governamental) são as comissões de Constituição e Justiça e de Redação, que são responsáveis pela constitucionalidade das leis aprovadas; e a Comissão de Finanças e Tributação responsável pelas leis que têm impacto fiscal

12 O Colégio de Líderes é um órgão decisório composto pelas lideranças partidárias e pelo líder do governo. Suas decisões devem se dar por consenso. Se isto não ocorre, os votos dos líderes passam a ter o peso proporcional à sua bancada, sendo sob esse critério obtida a maioria absoluta (PACHECO; MENDES, 1998).

13 Segundo o Regimento Interno, os líderes podem usar a palavra nas sessões durante um tempo proporcional ao tamanho de sua bancada; podem — sem direito a voto — participar dos trabalhos de qualquer comissão; encaminhar votações em plenário; indicar os membros a compor as comissões; registrar os candidatos do partido aptos a concorrerem aos cargos da Mesa; inscrever membros para as comunicações parlamentares antes da ordem do dia e podem, ainda, indicar os vice-líderes da sua bancada (PACHECO; MENDES, 1998).

14 Para os líderes, há a preocupação com a reputação coletiva do partido. Assim, nomeações para comissões com amplas jurisdições — àquelas cujo impacto afeta a imagem pública do partido — e altas externalidades (suas decisões afetam membros que não participam da comissão) são objeto de interesse primordial para os líderes.

15 As comissões apresentam significativas taxas de rotatividade, o que dificulta o desenvolvimento endógeno de *expertise*.

(que afetam as políticas distributivas); ambas com poder de veto sobre a apreciação de leis (Santos, 2003). Para os partidos, a preocupação, em virtude de sua posição estratégica, é de indicar para a presidência dessas comissões líderes cujas preferências sejam representativas do partido. No trabalho de Pereira e Mueller (2000) verificou-se que, na composição da maioria das comissões no período entre 1995 e 1998, o membro mediano apresentava altos índices de lealdade ao Executivo. Isso implica que a coalizão governante dispõe de ótimo mecanismo para barrar leis contrárias aos seus interesses e, ainda, de forma complementar, evitar confrontos no plenário. Esses não são os únicos mecanismos de que dispõem os líderes partidários *vis-à-vis* às comissões, pois os líderes podem a qualquer momento substituir seus membros ou ainda mitigar as comissões permanentes através da criação de comissões especiais[16] (Pereira; Mueller, 2000).

As comissões[17] e o plenário são esvaziados como instâncias decisórias na medida em que as discussões substantivas são deliberadas no Colégio de Líderes. A participação dos parlamentares é, então, restrita à fase final do processo, quando a lei é submetida à votação. A centralização decisória no Colégio de Líderes favorece o Executivo ao diminuir as incertezas próprias de um processo de negociação descentralizado (Figueiredo; Limongi, 1999).

Outro bom indicador do reduzido direito dos parlamentares é o curtíssimo tempo de tramitação das matérias aprovadas, o que indicaria que os parlamentares se limitam a votar matérias previamente acordadas entre os líderes e o Executivo. Além disso, as leis introduzidas pelo Legislativo, geralmente por parlamentares individuais, demoram três vezes mais tempo para serem aprovadas do que as do Executivo: há problemas de seleção e apreciação devido à quantidade e ao tempo — a organização legislativa não foi otimizada para tratar as demandas dos parlamentares individualmente (Figueiredo; Limongi, 1999).

6. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados

As duas próximas seções serão dedicadas ao estudo das conseqüências do presidencialismo de coalizão em termos de comportamento partidário. Dois temas, em particular, interessam na análise a seguir: a disciplina partidária e a indicação das lideranças partidárias em votações em plenário.

Figueiredo e Limongi (1999) observaram ser possível, seguindo a indicação dos líderes partidários no período 1989-1998, dispor os partidos num *continuum* ideológico como se segue: PPB, PFL, PTB na direita, PMDB e PSDB como partidos de centro, e PDT e PT como partidos de esquerda — disposição esta consistente com outros estudos. A idéia sugerida por esta ordenação é que partidos adjacentes têm maior probabilidade de encaminharem votos semelhantes; e essa probabilidade decresce à medida que aumenta a distância entre eles — considerando aquela ordenação como a disposição ideológica dos partidos num espaço unidimensional. Em linhas gerais, considerando o contraste entre a coalizão de governo de centro-direita e a oposição, podemos aceitar esta hipótese, adicionando o fato de que os partidos referidos respondiam por quase 90% das cadeiras da Câmara.

[16] As comissões especiais são obrigatórias quando se sobrepõem jurisdições ou estiverem em tramitação projetos de emendas constitucionais.

[17] Só para enfatizar: o papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do Colégio de Líderes; depende do peso ponderado de suas assinaturas para requerimentos, destaques de votação, apresentação de emendas, mas, principalmente, através dos requerimentos de urgência (acordados antes de ir a plenário) que alteram o fluxo normal de tramitação das matérias, retirando-as das comissões e incluindo-as na ordem do dia; o que dificulta a apreciação crítica de seu conteúdo pelo plenário (retira das comissões sua prerrogativa decisória). Vale notar que, por outro lado, os constituintes tinham dotado as comissões com poder terminativo — ou seja, com o poder de aprovar projetos em caráter final sem passar pelo plenário (que evitaria a centralização dos trabalhos no plenário, ocasionaria ganhos de qualidade por meio de especialização e desafogaria a pauta), exceto se houvesse recurso contra. As comissões como instância primeira e obrigatória de passagem dos projetos, onde se emitem pareceres e se selecionam aqueles aptos à consideração do plenário, não deixam de ter sua função técnica. Mas os dados evidenciam que apenas 29% das leis passam pelo fluxo ordinário (até chegar ao plenário) e apenas 16% são aprovadas em caráter terminativo. A imensa maioria tramita em regime de urgência (entre 1988-1994, cerca de 55%) e, em sua maioria, urgência urgentíssima; desconsiderando o trabalho das comissões e esvaziando-as (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Pode-se replicar este método[18] para o segundo mandato de FHC e para os dois primeiros anos do governo Lula, com a diferença de que incluímos dois partidos — o PL e o PSB. Esses partidos representavam menos de 6% das cadeiras na Câmara no período 1994-2001, logrando, todavia, uma ampliação nesta participação para 10% no governo Lula. Ou seja, a inclusão dos dois partidos se deve à importância que adquiriram recentemente.

O padrão de contraste entre a centro-direita e a esquerda, considerando a indicação de voto das lideranças é semelhante nos dois mandatos de FHC. O exame da Tabela 3 confirma a hipótese da consistência ideológica no segundo mandato do presidente FHC, mas não no governo Lula. A liderança do PL, no período 1999-2002, na maior parte das vezes, indicou votos conjuntamente com a esquerda, entretanto, neste ínterim era um partido irrelevante que representava, em média, 2,4% das cadeiras na Câmara (e que além disso sofreu um esvaziamento devido à migração partidária, ao contrário do que ocorreu quando se tornou o parceiro eleitoral preferencial de Lula).

Tabela 3 - Indicações Semelhantes de Voto pelas Lideranças Partidárias (%)

	Governo FHC II (1999-2002)								Governo Lula (2003-2004)							
	PFL	PTB	PL	PSDB	PMDB	PDT	PSB	PT	PFL	PTB	PL	PSDB	PMDB	PDT	PSB	PT
PPB	93	82	39	95	94	16	13	21	27	90	88	32	88	78	86	87
PFL		79	40	94	92	18	16	22		22	23	74	26	27	18	19
PTB			42	83	81	32	23	31			95	25	92	85	94	94
PL				39	41	69	69	65				27	92	87	92	93
PSDB					97	20	17	25					30	28	22	23
PMDB						21	17	26						82	89	90
PDT							82	82							87	88
PSB								85								98

Fonte: Banco de dados NECON.

Este padrão de consistência se desfaz justamente com a ascensão à presidência de um partido fortemente estruturado e ideológico — o PT —, ao incorporar dois partidos de direita à coalizão de governo, o PL e o PTB. Além disso, outro partido de direita, o PPB, também se alinha com o governo nas votações, mesmo sem participação em ministérios. O PMDB, como de praxe, segue a reboque do governo. A popularidade do governo e a atratividade exercida pelo Executivo podem ser a explicação desse alinhamento informal dos dois últimos partidos. Por sua vez, PSDB e PFL apresentaram baixo nível de coordenação no primeiro ano, indicando encaminhamentos semelhantes em apenas 61% das votações (e 86% no segundo).

[18] A amostra utiliza as votações que apresentam algum nível de conflito em plenário, eliminando aquelas consensuais. Uma votação é definida como consensual se os líderes dos maiores partidos — PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PTB, PL, PSB e PDT — sinalizam a mesma indicação de voto e, ao mesmo tempo, quando não ocorre a oposição de pelo menos 10% do plenário. No entanto, é bom advertir o leitor de que foram necessárias algumas adaptações. Por isso, são seguras as observações das tendências gerais dentro de cada mandato, mas não tão rigoroso quando se comparam governos diferentes. Por exemplo, é seguro observar que o PL, no segundo mandato FHC II, votou a maior parte das vezes com a esquerda, mas não é tão aconselhável comparar a diferença numérica entre esse mandato e o de Lula. Neste último, os partidos de oposição entraram constantemente em obstrução.

De imediato percebe-se que um fenômeno muito interessante ocorre no governo Lula: se durante todo o período de redemocratização, passando pelos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC, predominou um claro padrão ideológico no modo pelo qual os líderes se posicionavam diante das questões postas à votação, isto não mais se verifica no período que se inicia em janeiro de 2003. O padrão atual sofre alteração significativa, pois o tom do posicionamento dos partidos deixa de ser ideológico, tornando-se mais propriamente governo (com partidos de esquerda e direita) e independentes (PMDB e PPB) *versus* oposição. Aqui, já podemos observar uma mudança significativa na operação do presidencialismo de coalizão.

7. Disciplina partidária

Segundo Ames (2001), o sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional com lista aberta produz o custo de gerar partidos fracos e uma política personalizada, que se reflete em indisciplina generalizada dentro da arena legislativa. O PR brasileiro enfraqueceria, então, o controle partidário no momento eleitoral — durante a campanha — e posteriormente no controle do comportamento dos deputados no Legislativo e impediria a emergência de uma agregação de interesses coerentes. Uma outra vertente, encampada inicialmente por autores como Figueiredo e Limongi (1999), insiste na tese de que a impossibilidade de punição aos membros indisciplinados no Congresso não implica na irrelevância do partido. Como vimos, o presidente e os líderes partidários possuem uma série de prerrogativas decisórias que induzem os parlamentares a um comportamento cooperativo.

A Tabela 4 apresenta a percentagem média de deputados que declararam o mesmo voto que a liderança partidária. Há diversas formas de interpretar estes dados, uma delas é afirmando de que os índices de disciplina são maiores do que aqueles encontrados

Tabela 4 - Disciplina Partidária[19] por Governo %

	Sarney 1986-1989	Collor 1990-1992	Itamar 1993	FHC I 1994-1998	FHC II 1999-2002	Lula 2003-2004
PT	98,8	96,7	97,8	97,1	98,9	95,8
PDT	93,5	92,9	91	91,5	94,3	86,4
PSDB	86,8	88,3	87	92,9	96,4	84,6
PFL	88,2	90,3	87,4	95,1	95	84,3
PPB	85,2	90,9	87,4	84,3	91,2	83,7
PTB	79,5	84,6	83,9	89,7	87	91,3
PMDB	83,7	87,5	91,2	82,3	86,8	83,1
Média	88,0	90,2	89,4	90,4	92,8	90,0

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999), com exceção dos dados referentes à FHC II e Lula (Banco de dados Necon).

[19] Na seleção das votações, optei pelo método sugerido por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) de considerar como expressando algum grau de conflito as votações onde pelo menos um partido dos sete maiores colocar uma posição contrária aos outros, e quando ocorrer a oposição de pelo menos 10% no plenário. No entanto, algumas adaptações se fizeram necessárias a fim de incluir outros partidos menores.

no período 1946-1964. Santos (1997) afirma que uma diferença fundamental entre os períodos é que a partir da Constituição de 1988, a patronagem conjugada com os poderes de agenda ajudara a construir uma base mais segura de apoio parlamentar e incidiram de forma mais incisiva sobre a disciplina partidária. Contrasta também a mudança de uma agenda partilhada na primeira experiência democrática para uma agenda imposta, quase toda originada no Executivo e, em sua maioria, aprovada em regime de urgência.

Por outro lado, podemos analisar os dados em si mesmos. Para todo o período 1986-2004 a média de disciplina ficou em torno de 90%. Considerando apenas o período mais recente, observamos que nos dois mandatos de FHC o padrão de disciplina dos partidos é muito semelhante, à exceção do PPB, que aumentou seu nível de adesão no segundo mandato de FHC. Nos dois primeiros anos do governo Lula a queda da média de disciplina foi causada pelo aumento da indisciplina no PPB e no PDT, e em maior grau nos dois principais parceiros da ex-coalizão no governo FHC, agora na oposição. Dito de outra forma, há evidências de que a presença no governo dos partidos de esquerda pode produzir quedas nos indicadores de disciplina; nos partidos de direita, ao contrário, seria a não-participação formal no governo o fator que causaria impacto negativo sobre a disciplina. Entretanto, ainda é cedo para afirmarmos isto com segurança.

As duas vertentes apresentam elementos importantes ao debate sobre o caráter e intensidade da disciplina partidária. Por um lado, os índices de disciplina calculados em relação às votações nominais podem representar a última fase de um processo intenso de barganha, como aponta Ames (2001), e este fato não é irrelevante, pois os índices podem não revelar os custos de transação incorridos. No entanto, de outro lado, é fundamental considerar que os índices do período pós-Constituição de 1988 são consistentemente mais elevados do que no período democrático anterior (que também era um regime presidencialista, federal e com representação proporcional de lista aberta). Ou seja, o argumento de Ames não ajuda a explicitar a variação entre os períodos. A levar em conta, principalmente, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (2003) a explicação residiria na centralização do processo decisório na presidência e nas lideranças partidárias.

8. Conclusão

A análise até o momento pode transmitir a impressão de acordo com a qual não existem riscos de instabilidade no sistema presidencial baseado em coalizões. Uma questão que vem imediatamente à tona diz respeito à crise aguda no relacionamento do Executivo com o Legislativo, a partir de meados do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O atual quadro de instabilidade possui pelo menos duas dimensões fundamentais: 1) em primeiro lugar, o conflito político-partidário que se desenvolve no Congresso; 2) em segundo lugar, o conflito no interior da base de apoio ao governo.

A observação do processo político em outras partes do mundo indica, ao contrário do que supuseram, durante boa parte da década de 1990, os teóricos liberais e de esquerda — encantados alguns, desanimados outros, pelo fenômeno da globalização econômica — uma acentuação da clivagem entre conservadores e trabalhistas, liberais e social-democratas, direita e esquerda. Seja nos EUA, com a polarização entre republicanos e democratas, seja no Parlamento Europeu, com a divisão dos "grupos partidários" entre liberais e social-democratas, seja na América do Sul, com a emergência dos socialistas no Chile, com o Frente Amplio no Uruguai e o PT no Brasil, o fato é que as divergências no que tange à base social, aos interesses e às idéias dos partidos posicionados à direita e esquerda do espectro político só têm se aprofundado. Inúmeros analistas e políticos brasileiros insistem em olhar apenas para a política monetária e, a partir daí, verificando a convergência no tratamento da política cambial e de juros, concluir que não existem diferenças significativas entre os interesses e a coalizão

social dos que apóiam o governo Lula e dos que lhe fazem oposição. Entretanto, sem considerar tais diferenças não conseguimos entender as motivações e as estratégias dos partidos de oposição, notadamente, PSDB e PFL. CPIs, para a oposição, são um instrumento de combate político, combate que tem em sua raiz uma disputa pelo poder de definir as políticas de distribuição e redistribuição de recursos e incentivos administrados pelo Estado.

O segundo tópico refere-se aos conflitos no interior da base de sustentação do governo — Lula administra um conjunto grande e heterogêneo de atores partidários. Além disso, herda uma agenda de problemas cujo enfrentamento divide aliados e seu próprio partido. Partidos como PL, PTB e PP, de força intermediária e lutando com todos os meios para sobreviver, dado o espectro da reforma política, acabaram disputando espaço no espólio ministerial com atores tão diversos quanto o PT, o PSB, PCdoB e, num primeiro momento, PDT, PPS e PV. Métodos e concepções tão diversos acabaram por dificultar o trabalho de coordenação da base, surpreendido sistematicamente com denúncias, fogo amigo e derrotas no plenário e nas comissões congressuais.

O atual quadro de instabilidade nos ensina o quanto o contexto em que se desenrola o conflito partidário é importante. Boa parte das dificuldades pelas quais passa o governo decorre do manejo de uma coalizão com parceiros muito distantes em termos de inserção social, trajetória política e visão de mundo. O preço que partidos como PP e PL cobram para se associar a um partido com o perfil do PT parece alto demais aos olhos do presidente. O ideal, nestas situações, é que o governo organize um ministério mais homogêneo e negocie a aprovação de sua agenda com os partidos de oposição nas comissões do Congresso. Nestas condições, o ganho em termos de transparência das negociações e coordenação intragovernamental superará, certamente, os custos em termos de conflitos intrabase no Legislativo e das disputas por espaço de poder no Executivo. Em outras palavras, a prática de coalizões no Brasil tem dado enorme contribuição ao processo governativo, todavia, alternativas podem e devem ser buscadas quando o contexto não é tão propício para a montagem de ministérios tão amplos. A experiência européia de governos de minoria e a norte-americana de governos divididos estão aí para provar que a participação no Executivo não é condição necessária para a viabilização da agenda governamental no Legislativo.

Referências

ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-33.

AMES, Barry (2001). *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

AMORIM NETO, Octavio (2000). Gabinetes residenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; McCUBBINS, M. (2003). Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 550-578.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano (2001). The Executive connection: presidentially-defined factions and party discipline in Brazil. *Party Politics*, v. 7, n. 2, p. 213-234.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, P. (2002). Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, p. 5-37.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. de; SANTOS, Fabiano (2004). *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: UNESP; Fundação Konrad-Adenauer.

CHEIBUB, José Antonio (2005). *Why are presidential democracies so fragile*? New Haven. Mimeographed.

FIGUEIREDO, Argelina C. (2000). *Government performance in multiparty presidential systems:* the experiences of Brazil. Paper prepared for the XVIIIth World Congress of Political Science, International Political Science Association. Québec City, August.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fapesp.

MAINWARING, Scott (1997). Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambrige: Cambridge University Press. p. 55-109.

MENEGUELLO, Rachel (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.

PACHECO, Luciana B.; MENDES, Paula R. (1998). *Questões sobre o processo Legislativo e Regimento Interno*. Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n. 43, p. 45-67, junho.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p.133-172.

POWER, Timothy J. (1998). The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil. In: CAREY; SHUGART (Org.). *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000). Brasília: Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados.

SANTOS, Fabiano (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Rio de Janeiro, *Dados*, v. 40, n. 3, p. 465-491.

SANTOS, Fabiano (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

STROM, Kaare (1990). *Minority government and majority rule.* New York: Cambridge University Press.

Presidencialismo e Governo de Coalizão

Fernando Limongi

De uns tempos para cá, referir-se ao sistema político brasileiro nomeando-o como presidencialismo de coalizão se tornou comum. A adjetivação que passou a acompanhar nosso presidencialismo deixa subentendido que este tem algo de peculiar, de especial. Não praticaríamos um presidencialismo qualquer, vulgar. Teríamos um regime com características próprias. Para o bem ou para o mal, o presidencialismo brasileiro funcionaria dessa forma particular; como *um presidencialismo de coalizão*.

E esse modo peculiar de operar do sistema político é invocado tanto em tempos de calmaria quanto de turbulência. Se o cenário é de tranqüilidade e o governo tem sucesso em suas iniciativas, o *presidencialismo de coalizão* é convocado para dar conta do que se passa. Em momentos de crise, recorre-se a ele para explicar os acontecimentos pouco abonadores que se lê nas páginas dos jornais e/ou dificuldades enfrentadas pelo governo para aprovar esta ou aquela medida.

A entrada em voga do termo, seu uso generalizado no interior da literatura acadêmica e entre jornalistas, é relativamente recente, levando-nos a concluir que esse formato peculiar de operar teria tomado corpo há pouco. Uma nova denominação que se prestaria a uma nova realidade, ou mais precisamente, para dar conta de uma mutação ocorrida nos últimos anos.

Não é tão claro, no entanto, o que está por detrás dessa convergência terminológica. O que afinal seria um *presidencialismo de coalizão*? Qual sua forma peculiar de operação? Os dois termos que compõem a expressão, presidencialismo e coalizão, são bem conhecidos e de uso generalizado. Sabemos — ou deveríamos saber — o que é um sistema de governo presidencialista. Sabemos — ou também deveríamos saber — como operam os governos baseados em coalizões partidárias. Não há nada de especial em um sistema presidencialista e em governos mantidos por coalizões partidárias. Mas, então, cabe se indagar por que a junção dos termos seria capaz de nomear algo novo?

A primeira parte deste artigo é dedicada a investigar as razões que poderiam explicar esta aspiração à originalidade, isto é, às possíveis especificidades do sistema político brasileiro que justificariam tomá-lo como um novo tipo de regime, como um *presidencialismo de coalizão* com direito a grifo e itálico. A segunda parte trata do funcionamento do sistema político brasileiro, de sua estrutura, procurando mostrar como o sistema presidencial brasileiro

opera de forma similar a regimes parlamentaristas. A produção legal em um e outro regime é controlada pelo Executivo a partir de seu controle sobre o processo decisório. O exame da produção legal mostra que o presidente brasileiro não apenas controla a produção legal como também tem altas taxas de sucesso em suas proposições. Esses traços, usualmente associados a governos parlamentaristas, desmentem boa parte dos diagnósticos existentes acerca da paralisia governamental. Não há evidências de que o governo brasileiro se veja paralisado em função dos obstáculos que o Congresso anteporia às suas pretensões. Se algo, o verdadeiro, é oposto: o Congresso coopera com o Executivo.

A dominância e o sucesso legislativo do governo se devem ao apoio consistente dos partidos que participam do governo. Em sistemas multipartidários como o brasileiro, quando o Executivo não controla a maioria das cadeiras, recorrer à formação de uma coalizão partidária para governar é uma opção usual.[1] Não há nada de excepcional nesta estratégia. Governos de coalizão é um resultado corriqueiro onde não existe um partido majoritário tanto em regimes presidencialistas como em parlamentaristas. As suspeitas de que governos de coalizão seriam inviáveis no presidencialismo não resistiram ao exame empírico e teórico. Ainda assim a possibilidade de que partidos atuem e o façam de forma consistente, votando de forma coesa e seguindo as orientações do governo, desafia a credulidade da maioria dos observadores da cena política brasileira. A despeito destas convicções arraigadas, é isto que se passa. Ou seja, a conclusão a que se chega, portanto, é que não precisamos recorrer a especificidades ou características singulares para explicar o funcionamento do governo brasileiro.

A terceira parte examina as objeções usualmente levantadas à caracterização e á explicação oferecida na segunda parte. Suspeita-se que o governo brasileiro carece das bases mínimas para operar recorrendo ao apoio consistente de uma coalizão partidária. O fato de o governo aprovar a maioria das alterações do *status quo* legal ocorridas desde a promulgação da Constituição de 1988 e de sofrer poucas derrotas na arena legislativa tendem a ser minimizados. As objeções usuais, a de que a análise não considera as alterações impostas pelos legisladores e tampouco leva em conta a parcela da agenda do governo não submetida em função da antecipação da derrota, são consideradas e discutidas a fundo. Retoma-se também nesta seção o debate acerca das bases do apoio consistente às propostas governamentais em votações nominais. Qual o "preço" pago pelo presidente para manter unida a sua base de governo? Pode-se dizer que as negociações políticas são levadas a cabo por partidos?

Por fim, a última seção oferece conclusões a partir da reconstituição do argumento desenvolvido. O presidencialismo de coalizão não deve tomar foro de mais uma destas realidades que só teriam lugar no Brasil. Governos de coalizão são ocorrências normais onde nenhum partido controla a maioria das cadeiras no Legislativo. O poder de agenda com que Executivos tendem a ser dotados, seja em sistemas presidencialistas, seja em parlamentaristas, reverte em controle sobre o processo decisório. Este mesmo controle, permite a estruturação e a proteção da base legislativa de apoio ao governo que se expressa no suporte dos parlamentares em votações das matérias de interesse do Executivo. A coesão da base do governo explica o sucesso e o domínio do Executivo na arena legislativa.

Parte 1: Da denominação

Quando o General Ernesto Geisel desencadeou o processo de distensão, as expectativas entre os acadêmicos quanto ao futuro político de um possível regime civil eram francamente pessimistas. As chances de que

[1] Outras possibilidades devem ser consideradas, por exemplo um governo de minoria comandado pelo presidente ou, em um caso extremo, a formação de uma coalizão legislativa majoritária por partidos de oposição.

aquele processo culminasse em uma democracia estável, de acordo com a maioria dos analistas, eram diminutas. As razões invocadas para prognósticos tão negativos eram as mais variadas. Esta certeza da inviabilidade de uma ordem democrática plena tendeu a crescer ao longo do penoso e tortuoso processo. Com a proximidade do retorno dos militares aos quartéis, ganhou importância crescente o diagnóstico institucional, segundo o qual a combinação do presidencialismo e do multipartidarismo condenaria a democracia à instabilidade e ao fracasso.

Quando da convocação da Constituinte, isto é, quando a distensão já havia desembocado em uma democracia, parece-me correto afirmar que havia se formado um consenso no interior das elites intelectuais e políticas do país. Reformas políticas seriam condições *sine qua non* para a consolidação da democracia.[2] Tais reformas pediriam dois passos essenciais e fundamentais, a saber, o abandono do sistema de governo presidencialista e a revogação da representação proporcional. O mantra repetido por todos era: a consolidação da democracia requer partidos fortes e estes são inviáveis sob presidencialismo e representação proporcional com lista aberta. A insistência nas velhas fórmulas levaria o país a conviver permanentemente com a crise de governabilidade. Não havia consenso quanto à fórmula alternativa a abraçar — se o melhor seria adotar o parlamentarismo puro ou semipresidencialismo, se o sistema eleitoral misto ou o majoritário — mas havia convicção de que mudar era vital. Qualquer outro modelo institucional seria melhor do que o adotado pela Constituição de 1946.

No mais das vezes, a condenação do presidencialismo seguiu as pegadas do trabalho clássico de Juan Linz (1990 e 1994). Como é fartamente sabido, o cientista político espanhol oferece uma pletora de razões e argumentos em favor do parlamentarismo. Para fins da discussão desse texto, é importante salientar que o exame aprofundado das condições apontadas revela que estas só se sustentam se for verdade que presidentes não podem ser apoiados por uma coalizão partidária no Congresso. Dito de maneira inversa: se presidentes, à maneira dos primeiros-ministros em governos parlamentaristas multipartidários, puderem contar com o apoio de uma maioria formada a partir de uma coalizão de partidos, se isso for possível então, não há razão para supor que a separação de poderes leve, necessariamente, a conflitos insuperáveis entre o Executivo e o Legislativo (ver Figueiredo; Limongi, 1999 e Cheibub e Limongi, 2000 para a reconstituição desse argumento).

O ponto de partida do raciocínio de Linz é conhecido. O presidencialismo é um regime baseado no princípio da separação dos poderes e, portanto, o Executivo e o Legislativo devem concordar para que alterações do *status quo* legal venham a ocorrer. Não há garantias de que a maioria dos legisladores esteja em acordo com a vontade do Executivo. Mais do que isso, não há incentivos gerados pelo próprio sistema para que a cooperação entre os poderes ocorra. Isto se deve, fundamentalmente, ao fato de os mandatos serem obtidos e mantidos de forma independentes. Assim, esta é a conclusão, salvo condições excepcionais, o presidencialismo tende a gerar conflitos insolúveis entre os poderes. A separação de poderes é igualada, assim, a conflito entre poderes com vontades e pretensões políticas diversas, conflito este que não pode ser arbitrado por nenhum fórum legítimo. Ambos os poderes têm origem na vontade popular e não estão submetidos a qualquer outro poder.

Há situações em que tal conflito não deve emergir. Se o partido do presidente controlar a maioria das cadeiras no Legislativo, espera-se que ambos os poderes sejam capazes de adotar uma agenda política comum. Quando esta feliz coincidência não ocorrer, argumenta Linz, o chefe do Executivo estará condenado ao fracasso legislativo, e o país, à paralisia decisória. No caso de

[2] Outro ponto consensual era o de que a democracia sem avanços substantivos imediatos, isto é, sem ganhos concretos em termos sociais para a população mais carente também seria inviável, não sobreviveria. Em boa parte das análises, estes dois pontos estavam intimamente relacionados.

países que adotam a representação proporcional, como é o nosso caso, a possibilidade de presidentes cujos partidos sejam majoritários, para todos os efeitos, pode ser descartada.

Para fins de argumentação, no entanto, é preciso reter esta possibilidade. Partidos políticos podem estabelecer o elo entre os poderes, a razão para que a ação dos poderes seja coordenada. É certo que nestes argumentos, mesmo esta possibilidade é qualificada ou minimizada na medida em que se postula que o presidencialismo não favorece a emergência de partidos disciplinados. Deixando esta objeção para consideração posterior, cabe então indagar por que presidentes minoritários não recorreriam à formação de uma coalizão partidária para obter o apoio da maioria dos legisladores? Afinal, governos apoiados por coalizões partidárias são algo normal e corriqueiro em países parlamentaristas multipartidários. Por que presidentes não lançariam mão do expediente a que recorrem primeiros-ministros?

Linz e seguidores oferecem duas razões, ambas singelas e diretas, para rejeitar esta possibilidade. Primeira: presidentes não o farão porque não querem. Simplesmente, relutarão em dividir o poder após terem conquistado o "grande prêmio". Assim, inebriados pelo poder obtido nas urnas, em lugar de buscar apoio partidário no Congresso, presidentes preferirão apelar diretamente aos eleitores, ou melhor, às massas, para recuperar o tom do argumento, para pressionar o Legislativo e impor sua agenda.

A segunda razão oferecida por Linz é que se por ventura o fizerem, isto é, se buscarem formar uma coalizão, os presidentes ouvirão respostas negativas de todos os partidos convidados. Estes preferirão apostar no fracasso do governo, esperando assim conquistar o "grande prêmio", o cargo de presidente, nas eleições vindouras. Logo, buscar o apoio do povo, usando-o para pressionar o Congresso, seria a única alternativa política viável deixada a presidentes em exercício. Presidencialismo, portanto, levaria a um tipo de política plebiscitária.[3]

Retornando ao tema deste artigo: o uso corrente da expressão *presidencialismo de coalizão* pode ser interpretado como o reconhecimento de que o Brasil teria superado os obstáculos vislumbrados por Linz. Daí a necessidade de qualificar o presidencialismo brasileiro, de tomá-lo como especial. Combinar presidencialismo e coalizões não é o normal, o esperado.

Na realidade, a expressão "Presidencialismo de Coalizão" foi cunhada por Sérgio Abranches em artigo que é hoje um verdadeiro clássico da literatura política nacional. Para Abranches, a estrutura institucional brasileira seria problemática e tendente a gerar crises não pelo fato de combinar presidencialismo e multipartidarismo, como argumentavam os adeptos das proposições de Linz, mas sim da adição de um terceiro elemento a esta fórmula, a saber, o federalismo.

Da presença do federalismo, cuja análise pelo autor não se limita a seus aspectos puramente institucionais, cobrindo também a diversidade e heterogeneidade socioeconômica, Abranches deriva que as coalizões para apoiar o chefe do Executivo teriam que atender a critérios extrapartidários. Isto é, ao construir sua base de apoio parlamentar, o presidente teria que combinar critérios partidários e federativos, levando em conta, sobretudo, o poder dos governadores. A conseqüência deste recurso é a composição de uma coalizão de apoio que, do ponto de vista socioeconômico e político, será marcada pela heterogeneidade.

Para que sejam capazes de atender este duplo critério — o partidário e o federal — as coalizões serão necessariamente, sobredimensionadas e, mais importante, dada a diversidade dos interesses sociais que abarcam, fadadas à ineficiência governamental. Ou seja, ainda que as coalizões sejam concebidas com o objetivo de superar o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo, a grande coalizão partidária-regional acabará

[3] Note que o argumento depende fortemente de que os atores políticos relevantes mantenham sua crença de que só há um prêmio a disputar e obter: a presidência. Se presidentes souberem que dependem da cooperação do Congresso e congressistas souberem que podem influenciar a política participando do governo, torna-se impossível sustentar que o presidencialismo seja um jogo de soma zero. Para o desenvolvimento desse argumento, consultar LIMONGI, 2003.

reduzida à impotência. Muito dificilmente ela será capaz de garantir a aprovação de uma agenda presidencial consistente.

Assim, na visão de Abranches, o *presidencialismo de coalizão* seria uma forma peculiar de funcionamento de governos presidencialistas[4] encontrado apenas no Brasil, ainda que a amostra de regimes presidencialistas com que trabalhe seja reconhecidamente limitada. O fundamental, no entanto, é notar que o presidencialismo de coalizão, dada a natureza heterogênea das coalizões formadas, seria de um regime com alta propensão a se defrontar com crises políticas. Nas palavras do próprio autor, o presidencialismo de coalizão seria

> um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se quase exclusivamente no desempenho corrente do governo e de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase da formação da coalizão (1988, p. 27).

O texto original é repleto de referências à impossibilidade de funcionamento normal e corriqueiro desta forma peculiar de regime político. Na raiz dos problemas enfrentados, estaria a falta de mecanismos ou instâncias para superar os prováveis conflitos entre o Executivo e o Legislativo:

> Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução de impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime (1988, p. 31).

Abranches escrevendo antes da elaboração da Constituição de 1988, tomando a experiência da República de 46 e os anos iniciais do governo Sarney como exemplos,[5] via poucas chances de sucesso do presidencialismo de coalizão. Ao recorrer a coalizões heterogêneas, o presidente se tornaria "prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais", situação em que "sua autoridade pode ser contrastada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo os governadores" (1988, p. 26). A outra opção, uma "coalizão concentrada", também não seria a solução, posto que esta se, por um lado, "lhe confere maior autonomia em relação aos parceiros menores", por outro, obriga o presidente "a manter mais estreita sintonia com seu próprio partido. Se o partido majoritário é heterogêneo interna e regionalmente, obtém-se o mesmo efeito: a autoridade presidencial é confrontada pelas lideranças regionais e facções intrapartidárias" (1988, p. 26). Em última análise, a leitura destes excertos revela que, qualquer seja o curso adotado, presidentes não contam com a possibilidade de obter apoio partidário. Partidos são sempre caracterizados por sua heterogeneidade e pelas considerações regionais.

Linz e Abranches, portanto, discordam quanto à possibilidade da formação de coalizões sob presidencialismo. Pouco provável para o primeiro, inevitável para o segundo. A despeito dessa discordância de fundo, há pontos comuns a notar. Ambos partem da mesma suposição, a de que a separação de poderes pode ser equiparada a conflito entre poderes. As relações entre o Poder Executivo e o Legislativo são pensadas a partir de uma perspectiva vertical, assumindo-se que estes poderes têm vontades divergentes e, em última instância, inconciliáveis.

Um segundo aspecto comum deve ser notado: a ausência da consideração da hipótese de que partidos possam oferecer bases suficientes para a constituição de coalizões legislativas. Afinal, por que as coalizões consideradas por Abranches devem ter como eixo considerações federativas? Por que o simples critério partidário não seria suficiente? A razão para tanto decorre da rígida linha demarcatória traçada para distinguir os regimes parlamentaristas dos

[4] O autor reconhece ao longo do texto a existência de outros dois tipos de presidencialismos, o bipartidário e o de gabinete.

[5] Abranches recorre ao seu modelo para explicar as dificuldades do segundo governo Fernando Henrique Cardoso. Ver ABRANCHES, 2001, p. 263 *et seq*. Uma discussão sobre o termo pode ser encontrada em *Insight/Inteligência* VII (8), 2005.

presidencialistas. Neste caso, em verdade, há sobredeterminação, isto é, duas razões para que essa hipótese sequer seja cogitada. De um lado, a suposta incompatibilidade entre presidencialismo e partidos fortes. De outra, a fragilidade notória dos partidos políticos no Brasil, decorrência não apenas do sistema de governo, mas também da legislação eleitoral e da, no caso de Abranches, heterogeneidade social. A possibilidade de que partidos brasileiros possam ser pólos a organizar e estruturar o apoio político ao presidente parece ser inimaginável. A hipótese não é sequer cogitada, quanto mais, testada. No entanto, se não chega a ser objeto de análise sistemática, cabe perguntar, de onde vem tamanha certeza?

Pesquisas recentes mostram que não há razões para descartar a viabilidade de coalizões partidárias sob o presidencialismo. Em primeiro lugar, do ponto de vista empírico, Linz estava redondamente enganado. Presidentes minoritários formam coalizões para governar (Deheza, 1998; Amorim Neto, 1995, Chasquetti, 1998). Em segundo lugar, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) mostraram que a lógica que regula a formação de governos em uma e outra forma de governo não é radicalmente diversa. No fundamental, o modelo usado para dar conta do processo que organiza a distribuição de pastas ministeriais e obtenção de apoio legislativo no parlamentarismo pode ser estendido ao presidencialismo. Em sendo assim, resta indagar se permanece algo que poderia justificar o tom especial com que o termo presidencialismo de coalizão vem sendo empregado no Brasil.

Se coalizões são normais sob presidencialismo por que usar o termo *presidencialismo de coalizão* como se ele denotasse algo muito especial? Resta examinar o funcionamento, a operação cotidiana do governo brasileiro. Seguindo as pistas oferecidas por Abranches, é preciso investigar a natureza das coalizões formadas. Estas são as tarefas a que se volta a seção seguinte.

Parte 2: Da estrutura e funcionamento

A distinção entre as lógicas de funcionamento dos regimes em que há fusão dos Poderes Executivo e Legislativo (parlamentarismo) e aqueles em que vigora a separação de poderes (presidencialismo) está no cerne dos argumentos político-institucionais correntes. No entanto, cabe perguntar se a distinção entre estes dois sistemas de governo é, de fato, tão radical quanto normalmente se apregoa. Sobretudo, para o caso em discussão, é preciso reconsiderar os efeitos e significado que a separação de poderes têm nos atuais sistemas presidencialistas.

Executivo e Legislativo têm origem distintas sob o presidencialismo. Não segue que sejam dois poderes a operar de forma totalmente independente. A definição de presidencialismo oferecida por Shugart e Carey (1992) aponta nesta direção. Segundo esses autores, o presidencialismo seria definido pela independência dos mandatos do presidente e dos legisladores, pela duração predeterminada e fixa desses mesmos mandatos e, este o ponto a ressaltar, pelo fato de o chefe do Poder Executivo possuir consideráveis poderes legislativos.

Consideráveis poderes legislativos é um tanto impreciso para figurar como critério em uma definição. Ainda assim, o fato é que, em regimes presidencialistas, presidentes são, por definição, dotados de poderes legislativos. Não têm assento na Legislatura mas são legisladores. O qualificativo *consideráveis* é necessário para dar conta da variação destes poderes. O mínimo é garantido pela Constituição norte-americana, que reserva ao presidente apenas o poder de veto. Em geral, esta opção minimalista não foi seguida pelos demais regimes presidenciais. Do ponto de vista de seus poderes legislativos, quando comparados ao presidente norte-americano, os demais presidentes tendem a ser "consideravelmente" mais poderosos. Na realidade, as constituições recentes têm ampliado, e muito, os poderes legislativos

presidenciais, conferindo ao chefe do Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciativa das propostas legislativas nas áreas mais importantes, como tributação e proposição do orçamento. Além disso, presidentes passaram a deter meios para forçar a inclusão de suas propostas na agenda do Poder Legislativo, por meio, por exemplo, da solicitação de apreciação sob regime de urgência ou em casos extremos, por recurso ao poder de decreto.

Assim, onde o presidente é dotado de "consideráveis" poderes legislativos, o significado e as conseqüências da separação precisam ser considerados. Presidentes, por força dos textos constitucionais vigentes em boa parte dos países presidencialistas, têm presença garantida no interior do Poder Legislativo. Ao lhe conferir prerrogativas exclusivas de iniciar legislação nas áreas mais importantes, estas constituições acabam por lhe reservar o papel de principal legislador do país.

A prerrogativa exclusiva para iniciar legislação confere ao chefe do Executivo vantagens estratégicas que podem ser usadas para estruturar o apoio às suas medidas no interior do Poder Legislativo. Isto é, podem ser usados da mesma forma que se supõe sejam usados por primeiros-ministros. Não há boas razões para supor que estes poderes serão usados de forma diversa em um e outro regime. A suposição de que serão usados para confrontar e submeter a oposição do Legislativo parte de uma leitura equivocada do significado da separação de poderes. Nestas, o Legislativo é sempre pensado como um ator único, dotado de um interesse comum cuja realização o coloca em confronto com o Executivo. No entanto, legisladores têm interesses políticos diversos e conflitantes entre si, expressos em sua filiação partidária. Alguns se beneficiam do sucesso do Executivo, outros de seu fracasso. Logo, para os primeiros, os poderes de agenda do Executivo são bem-vindos.

A comparação entre a estrutura da produção legislativa brasileira com a que tem lugar em países parlamentaristas mostra quão próximo o nosso presidencialismo se encontra desses regimes. Espera-se que governos parlamentaristas controlem a produção legislativa. Esse controle é demonstrado computando-se dois índices, o de sucesso e o de dominância das iniciativas legislativas do Executivo. Os dois índices são simples de ser construídos e sua interpretação é imediata. Quanto ao primeiro, mede-se basicamente a capacidade do Executivo de aprovar as propostas que envia ao Legislativo. A maneira óbvia de medir o sucesso do governo é dada pela razão entre o que logra aprovar sobre o total que envia. A dominância mede o controle exercido pelo executivo sobre a produção de novas normas legais, o que pode ser mostrado dividindo as leis aprovadas cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas.

Tabela 1 - Successo e Dominância do Executivo na Produção Legislativa

Democracias Parlamentares (1971-1976)	Sucesso *	Dominância **
Alemanha	69,2	81,1
Austrália	90,6	100,0
Áustria	86,7	84,1
Bahamas	97,6	100,0
Canadá	71,0	83,0
Dinamarca	89,4	99,4
Finlândia	84,3	84,3
Inglaterra	93,2	83,1
Irlanda	90,1	88,2
Israel	76,4	94,4
Japão	80,0	83,2
Malta	90,0	100,0
Nova Zelândia	84,6	88,3

* Proporção dos Projetos de Lei do Executivo aprovados.

** Proporção de leis propostas pelo executivo sobre o total de leis.

Fonte: Brasil: Banco de Dados Legislativos, Cebrap; outros países: Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, 1976.

O sucesso e a dominância do Executivo são tanto maiores quanto mais estes índices se aproximam de 100. As expectativas de que o Executivo tenha altos índices de sucesso e de dominância em regimes parlamentaristas, como mostra a Tabela 1, são amplamente confirmadas pelos dados. Estes índices são resultados da inter-relação entre o monopólio exercido pelo governo sobre a

agenda dos trabalhos legislativos, e o comportamento disciplinado do(s) partido(s) que apoia(m) o governo.

Passemos ao Brasil. Os dados, como mostram a Tabela 2, não são radicalmente diferentes. Antes o contrário. Aqui, como nas demais democracias consideradas anteriormente, cabe ao Executivo legislar. Do total de 3.165[6] leis ordinárias aprovadas entre a promulgação do novo texto constitucional em outubro de 1988 e dezembro de 2004, o Executivo foi responsável pela iniciativa de nada mais nada menos que 2.710 delas, isto é, o índice de dominância aplicado ao Brasil chega a 85,6%. Dito de maneira direta: do ponto de vista legal, o que muda no país, muda por iniciativa do Executivo.[7]

Mas não apenas isto. O Executivo raramente é derrotado. A taxa de sucesso das iniciativas do Executivo é de 70,7% para as leis ordinárias. Isto é, sete em dez projetos submetidos são aprovados durante o termo do presidente que fez a proposta. Rejeições explícitas são raras: apenas 25 projetos do Executivo foram rejeitados em todo o período. Ou seja, a maioria dos projetos não aprovados não foi rejeitada. Obviamente, o Congresso não precisa rejeitar uma proposta para barrar as pretensões do Executivo. Projetos podem ser engavetados ou barrados em pontos estratégicos de sua tramitação por minorias ativas sem que seja necessário votar o projeto. No entanto, o oposto também é verdadeiro: não segue que todo projeto não aprovado do Executivo tenha sido barrado. Por vezes, o Executivo lança balões de ensaios, trata de uma mesma matéria em dois projetos paralelamente, retirando um deles quando o outro é aprovado. Há ainda projetos retirados pelo próprio autor, isto é, projetos apresentados por presidentes no final de seus mandatos e retirados pelos seus sucessores. Além disso, entre os projetos não aprovados encontram-se ainda os que estavam tramitando no momento da coleta dos dados.

Tabela 2 - Legislação Ordinária. Produção Legislativa por Governo Brasil (1989-2004)

Governo	Partido do Presidente na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Sucesso do Executivo (%)	Dominância do Executivo (%)
Sarney	36,8	64,4	71,3	77,9
Collor	8,0	34,8	65,0	76,5
Franco	0,0	58,7	66,0	91,0
Cardoso I	15,3	73,4	73,0	84,6
Cardoso II	18,5	72,8	70,4	84,4
Lula	17,5	50,4	79,8	95,6
Total	14,7	59,1	70,7	85,6

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

[6] Excluindo as 206 leis de origem do Judiciário.

[7] A dominância, em realidade, se estende a produção de outras normas como Leis Complementares e Emendas Constitucionais.

A análise detida dos projetos de lei propostos pelo Executivo e que não foram aprovados revela que, em geral, não é possível creditar esse resultado à ação dos congressistas. O Legislativo está longe de ser um obstáculo às pretensões manifestas pelo Executivo. (Para uma análise detalhada destes casos, consultar Figueiredo e Limongi, 1996. Para uma análise cuidadosa da legislação referente à área de trabalho e sindical, ver Diniz, 2005).

Possíveis objeções ao significado destes dados serão tratadas adiante. Há dois pontos cruciais a frisar no momento. A dominância e o sucesso do Executivo na arena legislativa são traços estruturais do atual sistema político brasileiro. Se assim não fossem, se dependessem do tipo de coalizão formada pelo presidente ou de suas qualidades pessoais como negociador, como querem alguns, apresentariam maior variação governo a governo. Deve-se ressaltar que estes são traços do nosso sistema atual, posto que não era assim sob o regime de 1946, como mostra a Tabela 3. Ou seja, há diferenças significativas entre os dois textos constitucionais não percebidas pela maioria dos analistas. O sistema de governo e a legislação partidária e eleitoral não foram mudados. No entanto, o texto de 1988 trouxe consigo modificações de fundo na estrutura e na relação entre os poderes. O poder presidencial foi enormemente reforçado, mantendo-se o espírito e as alterações impostas pelo regime militar para fortalecer o Poder Executivo (ver Figueiredo; Limongi, 1995).

Tabela 3 - Legislação Ordinária. Produção Legislativa por Governo Brasil (1949-1964*)

Governo	Partido do Presidente na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados (% Cadeiras)	Sucesso do Executivo (%)	Dominância do Executivo (%)
Dutra	52,8	74,0	30,0	34,5
Vargas	16,8	88,0	45,9	42,8
Café Filho	7,9	84,0	10,0	41,0
Nereu Ramos	33,9	66,0	9,8	39,2
Kubitschek	33,9	66,0	29,0	35,0
Quadros	2,1	93,0	0,80	48,4
Goulart*	23,5	72,0	19,4	40,8
Total	24,3	77,1	29,5	38,5

* Até 31 de março de 1964. Os três primeiros anos da administração Dutra (1946-1948) foram excluídos por falta de informação sobre a origem das leis.

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Os poderes de agenda que a Constituição de 1988 confere ao presidente não são, em si mesmos, suficientes para garantir sua predominância e sucesso legislativo, mesmo na sua versão mais extrema, o poder de alterar unilateralmente o *status quo* legal via Medida provisória. O chefe do Executivo não pode legislar sem o apoio da maioria. Medidas Provisórias, por exemplo, só se tornam leis se aprovadas pelo plenário. O mesmo se dá em áreas de iniciativa exclusiva, como taxação e leis relativas ao orçamento. Sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam.

A observação pode parecer óbvia, mas é necessária diante de duas objeções comuns, ainda que conflitantes. Primeiro, não se pode equiparar ou confundir o recurso a poderes de agenda com expedientes antidemocráticos. Ou seja, os dados apresentados não indicam que estaríamos diante da reedição de algum tipo de caudilhismo ou autoritarismo disfarçado. Tampouco se justifica falar em um novo tipo de regime, a democracia delegativa, por exemplo. Poderes de agenda incidem sobre a capacidade do presidente de formar e manter unida a coalizão partidária que o apóia.

Segundo: a referência para medir se o governo é ou não capaz de governar não pode ser a vontade do Executivo. Isto é, se em determinada matéria não prevalecer a vontade do Executivo, não se pode inferir daí que tenhamos mau funcionamento do governo ou qualquer tipo de obstáculo estrutural à governabilidade. Se a vontade do Executivo prevalecesse, a despeito da preferência da maioria, então, aí sim, poderíamos definir o governo brasileiro como uma ditadura disfarçada. Não é este o caso, o governo depende da maioria, isto é, governa porque esta lhe apóia.

O fato é que os dados relativos ao sucesso e à dominância do governo apontam para uma grande proximidade entre a forma de operar do presidencialismo brasileiro e os governos parlamentaristas. A presunção usual é a de que a dominância e sucesso legislativo dos governos parlamentaristas dependem do apoio disciplinado dos partidos que sustentam o governo. Podemos estender esta presunção ao governo brasileiro? Esta possibilidade pede, ao menos, consideração. Vejamos.

O objetivo é identificar qual a base e a natureza do apoio político com que conta o Executivo para aprovar sua agenda legislativa, o que pode ser feito recorrendo a dados relativos às votações nominais que tiveram lugar na Câmara dos Deputados.[8] Se o apoio político ao governo brasileiro segue os padrões usuais em sistemas parlamentaristas, então presidentes distribuem posições no ministério aos partidos políticos para obter apoio no Legislativo. Presidentes, então, devem "formar governos", montar sua base de apoio congressual. Se as coisas se passarem dessa forma, então partidos que recebem postos ministeriais passam a fazer parte do governo e, como conseqüência, passam a apoiar as suas propostas. Faz-se necessário, portanto, identificar a coalizão formada e testar se esta, de fato, dá suporte ao governo nas votações nominais.

A Tabela 4 traz informações relevantes sobre as coalizões de governo formadas pelos presidentes no período pós-1988. A norma tem sido a de formar coalizões majoritárias. Somente Fernando Collor não o fez, já que em nenhum momento chegou a contar com uma maioria na Câmara dos Deputados. Fernando Henrique e Lula, de outra parte, buscaram formar governos que lhes assegurassem

[8] Inclui as votações dos deputados nas Seções Conjuntas do Congresso Nacional. A quase totalidade dessas votações se refere a medidas provisórias que tramitavam pelo Congresso Nacional até setembro de 2001.

super maiorias em razão da importância que reformas constitucionais tiveram em seus governos. Note-se, por fim, que apenas o primeiro governo civil formou uma coalizão composta por apenas dois partidos, os demais formaram coalizões multipartidárias.

Tabela 4 - Coalizões de Governo no Brasil – 1988-2004

Presidente	Partido do Presidente	Partidos nas Coalizões de Governo	Início da Coalizão	Fim da Coalizão	Duração da Coalizão Dias	Meses	% Cadeiras na Câmara (na data de início)
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	06/10/1988	14/03/1990	529	17,5	64,40
Collor 1	PRN	PRN-PDS-PFL	15/03/1990	31/01/1991	322	10,5	29,70
Collor 2	PRN	PRN-PDS-PFL (BLOCO1)*	01/02/1991	14/04/1992	438	14,5	34,59
Collor 3	PRN	PDS-PTB-PL-PFL (BLOCO2)*	15/04/1992	30/09/1992	168	5,5	43,54
Itamar 1	Sem Partido	PSDB-PTB-PMDB-PSB- PFL (BLOCO3)*	01/10/1992	30/08/1993	333	11	60,04
Itamar 2	Sem Partido	PSDB-PTB-PMDB-PP- PFL (BLOCO3)*	31/08/1993	24/01/1994	146	5	55,64
Itamar 3	Sem Partido	PSDB-PP-PMDB-PFL (BLOCO4)*	25/01/1994	31/12/1994	340	11	55,27
FHC I 1	PSDB	PSDB-PTB-PMDB-PFL	01/01/1995	25/04/1996	449	16	57,26
FHC I 2	PSDB	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB (BLOCO5)*	26/04/1996	31/12/1998	979	32	77,19
FHC II 1	PSDB	PSDB-PMDB-PPB-PTB-PFL (BLOCO6)*	01/01/1999	05/03/2002	1.159	38	76,61
FHC II 2	PSDB	PMDB-PSDB-PPB	06/03/2002	31/12/2002	300	10	45,22
Lula 1	PT	PT-PL-PCdoB-PDT PPS-PSB-PTB-PV	01/01/2003	22/01/2004**	355	12,5	41,91
Lula 2	PT	PT-PL-PCdoB-PPS-PSB PTB-PV-PMDB (BLOCO7)*	23/12/2004	31/12/2004	343	11,5	61,21

* Composição dos Blocos Parlamentares:

BLOCO 1 = PFL, PRN, PMN, PSC e PST;

BLOCO 2 = PFL, PSC, PRN e PL;

BLOCO 3 = PFL, PSC e PRN;

BLOCO 4 = PFL, PSC e PRS;

BLOCO 5 = PPB, PL, PMDB, PMN, PSC, PSD e PSL;

BLOCO 6 = PFL, PL, PMN, PSC, PSD, PSL e PST;

BLOCO 7 = PL e PSL.

As cadeiras dos membros dos partidos componentes do bloco só são contabilizadas quando os partidos permanecem no bloco por todo o período da coalizão.

** O PDT rompe oficialmente com o governo Lula e deixa a base aliada em 12/12/2003. No entanto, mantivemos o critério de mudança ministerial com a saída do ministro Miro Teixeira em 23/01/2004.

Fonte: www.planalto.gov.br; Meneguello, 1998; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Elaboração: Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

Critérios: 1. mudança de mandato e mudança na composição partidária do ministério (saída ou entrada de ministro de um novo partido formalmente membro da coalizão); 2. início de nova legislatura ou de bloco parlamentar, alterando, portanto, a porcentagem de cadeiras da coalizão no Congresso.

Uma vez definidas as coalizões de apoio ao governo, o segundo passo é testar empiricamente sua força no plenário. O teste é facilitado pelo fato de os líderes do governo e dos grandes partidos encaminharem votos antes das votações nominais. Assim, sabe-se como votam o governo e os principais partidos, sejam eles membros da coalizão do governo ou não. Dessa forma, pode-se analisar o comportamento tanto das bancadas partidárias como da coalizão do governo.

Evidentemente, nem todas as votações nominais envolveram matérias de interesse do Executivo. Só são consideradas na análise as votações em que houve manifestação explícita do líder do governo. Estas formam a "agenda legislativa do Executivo". Podemos verificar o funcionamento da base do governo examinando a relação entre a posição do líder do governo e a dos partidos que integram a base de apoio ao governo.[9] É importante ressaltar que não há uma correspondência unívoca entre os projetos aprovados e as votações nominais. Leis ordinárias podem ser aprovadas por votação simbólica. Além disso, uma mesma matéria pode ser objeto de mais de uma votação, uma vez que, por exemplo, emendas às proposições apresentadas podem ser objeto de votação nominal. Além disso, definições da pauta e do próprio processo deliberativo — solicitações de urgência, encerramento de discussão, etc. — também podem provocar votações nominais.

As decisões mais importantes e controversas do ponto de vista político tendem a provocar votações nominais. Isto porque esse modo de votação é obrigatório em matérias cuja aprovação exige quórum qualificado, como é o caso das emendas constitucionais e das leis complementares. Quando a aprovação da matéria depende de apoio de maioria simples, votações nominais ocorrem somente quando solicitadas pelos líderes partidários. Nestes casos, como o Regimento Interno estabelece um prazo mínimo de uma hora entre o término de uma votação nominal e a apresentação de um novo requerimento, líderes devem usar estratégica e comedidamente este recurso escasso, isto é, reservam seus requerimentos às matérias mais importantes e politicamente sensíveis.

Vejamos, então, se de fato, a coalizão partidária formada pela distribuição de pastas ministeriais age no interior do Legislativo. Para tanto, a Tabela 5 distingue duas situações: quando todos os líderes dos partidos da coalizão indicam posição similar à do líder do governo e quando ao menos um dos líderes de um dos partidos que faz parte da coalizão anuncia posição contrária à do governo. O primeiro caso é classificado como uma votação em que a coalizão age unida, e a segunda, como um caso de divisão na coalizão. Como se vê, em poucas ocasiões, 142 em 786 votações, há conflitos entre os partidos da coalizão do governo, mesmo se utilizando um critério deveras exigente para tomar a coalizão como unida. Ou seja, pode-se concluir que, ao menos do ponto de vista das lideranças e das posições públicas dos partidos, a coalizão ministerial corresponde a uma coalizão legislativa. Resta analisar como se comportam os parlamentares.

[9] Para evitar distorções na composição da amostra, foram usadas duas regras adicionais para compor a agenda legislativa do Executivo. Em primeiro lugar, foram incluídas as votações de matérias introduzidas pelo governo mesmo quando o líder do governo não encaminha voto. Nestes casos é possível deduzir a posição do governo. Com isso, procura-se sanar dois problemas: omissões estratégicas, isto é, o líder do governo não indicaria voto ao antecipar derrotas e períodos em que o governo não conta com um líder em plenário. Além disso, foram excluídas as votações em que não há conflito partidário, isto é, as votações consensuais ou unânimes, evitando não inflar artificialmente as taxas de apoio ao governo. Operacionalmente, uma votação é classificada como unânime se há consenso na orientação dos líderes dos sete grandes partidos e a minoria representa menos do que 10% dos votos válidos.

Tabela 5 - Apoio da Coalizão de Governo à Agenda Legislativa do Executivo, Segundo a Indicação dos Líderes e os Votos das Bancadas

Coalizão de Governo	Coalizão Unida*		Coalizão Dividida**		Total	
	N° votações Projetos do Governo	% de Disciplina***	N° votações Projetos do Governo	% de Disciplina***	N° votações Projetos do Governo	% de Disciplina***
Sarney 2	6	90,7	2	41,57	8	78,4
Collor 1	22	95,0	1	40,21	23	92,6
Collor 2	24	93,1	17	55,1	41	77,4
Collor 3	9	94,6	1	77,3	10	92,9
Itamar 1	9	90,7	23	72,3	32	77,5
Itamar 2	2	93,9	1	78,3	3	88,7
Itamar 3	3	95,9	1	69,6	4	89,4
FHC I 1	81	90,0	13	62,0	94	86,2
FHC I 2	209	87,8	22	69,9	231	86,1
FHC II 1	159	93,8	46	79,6	205	90,7
FHC II 2	14	92,4	1	64,8	15	90,5
Lula 1	77	95,6	7	67,4	84	93,2
Lula 2	29	90,1	7	67,3	36	85,7
Total	644	91,4	142	70,1	786	87,6

* Todos os líderes dos partidos da coalizão de governo indicam de acordo com a indicação de voto do líder do governo. (Inclui casos em que pelo menos um líder libera a bancada.

** Pelo menos um líder dos partidos da coalizão de governo se opõe à indicação de voto do líder do governo.

*** % de votos dos membros dos partidos da coalizão de governo.

Fonte: PRODASEN, Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*; Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

A resposta está nos dados contidos na Tabela 5. Parlamentares filiados a partidos formalmente vinculados ao governo votam com seus líderes. Em média, 90,8% dos parlamentares votam favoravelmente à agenda do governo, quando a coalizão está unida sem que se verifiquem variações significativas sob diferentes presidências. Quando a coalizão está dividida, a disciplina dos parlamentares em relação ao governo cai para 66,8%.[10] Isto sugere que o apoio dado ao governo pelos membros dos partidos da coalizão não é incondicional. Quando líderes partidários se colocam contra o governo, parte dos parlamentares vota com seus partidos. Segue a conclusão: o apoio ao governo tem bases partidárias. Em outras palavras, o governo negocia apoio com os partidos, e não individualmente. O apoio do partido, em geral, garante o voto da bancada.

Partidos políticos são atores decisivos no interior do processo legislativo brasileiro. O processo decisório está longe de ser caótico ou ser governado por interesses individuais. O plenário é altamente previsível. Se as posições dos líderes partidários são conhecidas, é possível antecipar os resultados das votações nominais. O governo não é derrotado por revoltas do plenário ou pela indisciplina da sua base. Derrotas tendem a ocorrer quando o governo não conta com o apoio da maioria, quando acordos não são fechados partidariamente. Por exemplo, o maior número de derrotas do governo em votações nominais ocorreu sob a presidência de

[10] Notem que esta média não pondera o tamanho da bancada do partido dissidente.

Fernando Collor: 14 derrotas em 58 votações em que a maioria simples era exigida. Como vimos, Collor não formou uma coalizão majoritária e, em muitas votações, apostou na vitória contando com a indisciplina da bancada do PMDB. Assim, das derrotas que sofreu, 12 eram previsíveis, isto é, o governo não tinha apoio dos partidos que controlavam a maioria das cadeiras. Quando Collor negociou e obteve o apoio do PMDB, não foi derrotado. O contraste com a performance de Fernando Henrique Cardoso não poderia ser maior. Em seus oito anos de presidência, o governo FHC amargou 11 derrotas em 191 votações de matérias que dependiam de quórum simples para sua aprovação. A base do governo foi testada em 221 ocasiões em votações constitucionais, colhendo apenas 17 derrotas.[11] E é preciso entender o significado de derrotas quando estamos falando das matérias constitucionais: significa, na verdade, incapacidade para aprovar uma alteração do *status quo* constitucional. Isto é, o governo não conseguiu reunir os 3/5 dos votos necessários para aprovar uma proposta. Derrotado, derrotado mesmo, no sentido da oposição lograr impor uma alteração da constituição contrária aos seus interesses, o Executivo não foi uma vez sequer.

Em análises recentes, tem sido comum reconhecer que o governo FHC se mostrou bem sucedido na arena legislativa ao ser capaz de introduzir modificações profundas no quadro legal do país. No entanto, mantém-se o diagnóstico de que as instituições vigentes tornariam o país ingovernável, atribuindo o sucesso do presidente às suas qualidades pessoais, quando não à sua *virtú* para dar tons mais elevados à explicação. O sucesso legislativo do governo FHC não tem nada de especial. Sarney, Itamar e Lula colheram resultados similares.

Em resumo, não há razões para tratar o *presidencialismo de coalizão* como significativamente diverso dos governos de coalizão praticados sob regimes parlamentaristas. Estamos diante de um governo de coalizão em seus moldes clássicos, isto é, em que partidos organizam e garantem o apoio ao Executivo. Este não é prisioneiro ou refém da sua base. Negociações políticas garantem a aprovação da agenda legislativa definida pelo governo.

Parte 3: Das objeções

Pode-se argumentar que os dados apresentados não são suficientes para comprovar a capacidade do governo implementar sua agenda. Há inúmeras qualificações a fazer que permitem suspeitar do alcance dos dados apresentados e das interpretações avançadas. A dominância do Executivo sobre a produção legislativa contaria apenas parte da história, uma vez que nada se disse sobre possíveis alterações feitas por parlamentares por meio de emendas.

Como emendas podem representar desde pequenas modificações e ajustes até a completa desfiguração da proposta original, o mero cômputo do número de emendas aprovadas por projeto não basta para responder à questão.

Cabe observar que não seria de se esperar ou mesmo desejável que os projetos enviados pelo Executivo passassem incólumes pelo Congresso. O Legislativo tem autoridade e legitimidade para participar da elaboração das políticas públicas. Ou seja, a análise da objeção pede mais do que a identificação imediata de qualquer intervenção dos legisladores como um obstáculo às pretensões do Executivo. A questão de fundo, portanto, não é se emendas são ou não aprovadas, mas sim como são, isto é, qual o processo que leva à aprovação de uma emenda.

A forma como os trabalhos legislativos são organizados, mais especificamente, como são regulados o direito a apresentação e apreciação de emendas é crucial para entender a questão. A grande maioria

11 Para evitar confusões: uma emenda constitucional envolve um sem-número de votações. Derrota não é o mesmo que rejeição da PEC proposta, mas sim não aprovação de um de seus pontos específicos.

das propostas ordinárias apresentadas pelo governo é aprovada sob regime de tramitação urgente. Isso implica a retirada do projeto da comissão, diminuição dos prazos de apreciação e, este o ponto a frisar, imposição de restrições para consideração das emendas apresentadas. Nestes casos, em última análise, são apreciadas apenas as emendas que contam com apoio dos líderes partidários.

O fato é que o processo decisório no interior do Poder Legislativo se organiza em torno das instâncias partidárias. A possibilidade de participação individual na definição do conteúdo das proposições legislativas é limitada. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados favorece os líderes partidários cuja assinatura em questões procedimentais tem o peso proporcional à sua bancada, ou seja, líderes são tomados como agentes perfeitos das bancadas que representam, minimizando os custos da ação coletiva dos partidos. Nestes termos, partidos, representados por suas lideranças formais, são peças centrais para qualquer negociação política envolvendo os interesses do Executivo.

Note-se ainda que o Executivo conta com uma poderosa arma para lidar com emendas indesejáveis ou contrárias ao seu interesse: o veto parcial e o total. Caso o projeto seja subvertido por meio da aprovação de emendas, o presidente pode simplesmente não promulgá-lo, vetando-o na íntegra. Em casos menos dramáticos, em que legisladores alteram aspectos específicos do projeto ou aproveitam para usá-lo para pegar "carona", o Executivo pode recorrer ao veto parcial. O presidente faz amplo uso de ambos os recursos. O veto parcial presidencial é usado, sobretudo, em suas próprias propostas, indicando que o presidente é capaz de impedir mudanças indesejadas. Do total de projetos aprovados de iniciativa do Executivo, 9,6% foram objeto de veto parcial. Quanto aos projetos propostos por legisladores submetidos à sanção presidencial, nada mais nada menos que 31,4% foram objeto de veto total (Moya, 2006).

O significado dos vetos no interior das relações Executivo-Legislativo vai além dos aspectos notados acima. Isso porque, em geral, os vetos presidenciais raramente chegam a ser considerados formalmente pelo Congresso Nacional. Isto é, não há um esforço visível para reverter a decisão presidencial. Se, de fato, tivessem expectativas de ver as propostas que aprovaram sancionadas, por que não procurar derrubar o veto? Uma possível explicação é que parlamentares sabem que a proposta será vetada, mas deixam ao Executivo o custo de fazê-lo. Outra possibilidade é de que os custos para aprovar uma medida sejam sensivelmente menores dos que os envolvidos para a consideração de um veto, afinal, vetos são analisados pelo Congresso Nacional em Sessões Conjuntas, cuja convocação pede procedimentos próprios. Considerações estratégicas que envolvem a antecipação da ação do outro ator, que, obviamente, não se encerram na questão do veto, serão discutidas a seguir.

Seja como for, o fato é que a taxa de dominância do Executivo sobre a produção legislativa e o amplo uso que o presidente faz do veto sem que este seja contestado mostra que o Legislativo não é capaz de aprovar uma agenda alternativa à do Executivo. O número de projetos aprovados cuja iniciativa se deve a legisladores é pequeno. Estudos de caso — e eles existem em bom número — mostram que as leis aprovadas a partir de propostas dos legisladores visam atender interesses miúdos e paroquiais (Almeida; Moya, 1997; Lemos, 2001; Ricci, 2003; Diniz, 2005; Amorim Neto; Santos, 2003). Como já foi dito anteriormente, esta assimetria é um produto direto das prescrições constitucionais que garantem ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar a legislação nas áreas de maior importância. A vedação constitucional para a aprovação de legislação que envolva gastos sem a previsão de seus recursos neutraliza os incentivos com que contariam deputados para propor medidas que beneficiem diretamente suas clientelas eleitorais. Os direitos legislativos para tanto foram subtraídos dos parlamentares.

O significado das taxas de sucesso das iniciativas presidenciais também pode ser objeto de questionamento. É perfeitamente possível observar um presidente que raramente é derrotado e, ao mesmo tempo, que encontre no Congresso um obstáculo intransponível para sua verdadeira agenda. Basta que o presidente reconheça quais são as objeções do Congresso às suas pretensões e não o desafie. Isto é, se o presidente antecipar corretamente quais as preferências do Congresso, só enviará as propostas que sabe, de antemão, serão aceitas. Seriam aprovadas apenas medidas anódinas, sem maior importância.

A objeção, uma vez mais, pede consideração aprofundada e, em última análise, não pode ser respondida satisfatoriamente. Se atores forem capazes de antecipar corretamente, se as relações forem modeladas como um jogo em que atores têm informação completa e perfeita, em equilíbrio, o presidente só enviaria as propostas que sabe serão aprovadas (ver, por exemplo, Cameron, 2000). Rejeições não deveriam ocorrer. Mas também não deveriam ocorrer vetos, o Congresso também deveria ser capaz de antecipar as preferências do Executivo, não aprovando as emendas que sabe serão vetadas. No entanto, tanto rejeições das propostas enviadas pelo Executivo quanto vetos ocorrem. Portanto, um modelo de informação completa e perfeita não é capaz de captar as relações envolvidas. Algumas possibilidades podem ser consideradas.

Considere-se, por exemplo, que a informação seja gerada pela própria repetição das relações travadas no passado. A cada proposta enviada e apreciada pelo Congresso, o presidente recebe uma nova informação sobre as preferências dos legisladores. Se o presidente usar a experiência anterior como guia, isto é, o resultado das propostas submetidas no passado, há poucas razões para suspeitar que ele seja levado a refrear significativamente suas pretensões. Para definir a estratégia do Presidente, é preciso levar em conta ainda o fato de que o custo em que incorre em função de uma derrota legislativa é relativamente pequeno. Seu mandato, diferentemente do que se passa com primeiros-ministros, não está em jogo. Ou seja, presidentes podem arriscar (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004, p. 577).

O jogo não se encerra na arena legislativa. Tanto o presidente quanto os legisladores estão de olho nas repercussões eleitorais de seus atos e decisões. Neste campo, uma vez mais, o presidente conta com incentivos para tomar a dianteira e colocar o Congresso em posição desvantajosa. Presidentes podem apelar com maior facilidade à opinião pública, invocando o interesse nacional de longo prazo, para obter concessões do Congresso.

Logo, a taxa de sucesso do Executivo é um indicador limitado de uma realidade mais complexa. Ainda assim, quando estes fatores são considerados, eles não justificariam a impotência do Executivo em virtude de uma antecipação de uma oposição renhida e crível do Congresso. Para que essa resistência seja invocada, é preciso que sejamos capazes de identificar sinais da sua existência. Até onde eu saiba, isto nunca foi mostrado de maneira convincente.

Recorrer a juízos e opiniões de membros do governo[12] e/ou inventariar as propostas do Executivo veiculados pela imprensa[13] não é suficiente para comprovar a existência de

[12] STEPAN (1992, p. 242) pergunta o que é mais importante, se a aprovação da maioria das propostas enviadas pelo presidente ao Congresso, ou a decisão presidencial de "não submeter formalmente ao Congresso a maior parte das medidas que deseja aprovar porque enxerga a existência de grupos de obstrução?". A resposta é a seguinte: "Com base nas entrevistas que realizei com ministros do governo Cardoso, no início de seu mandato e dois anos depois, acho que a última opção é politicamente mais significativa."

[13] AMES (2003, p. 242) procura identificar a verdadeira agenda legislativa do presidente para, assim, estudar o problema da não-decisão. Ames se pergunta "Como saber que proposições os presidentes iriam mandar ao Congresso se a aprovação lhes parece uma hipótese remota?" O autor argumenta que "a maioria das propostas razoáveis [do Executivo] é pelo menos ventilada na imprensa". Em flagrante contradição com os supostos que informam sua análise, o autor afirma em nota que a agenda compilada por este método "parte da hipótese de que as proposições originais do Executivo são sinceras, e não estratégicas." Para além desses problemas, é difícil entender o método de coleta de dados do autor. Ames chega a avaliar o sucesso de declarações de ministros. Por exemplo, o que fazer com a seguinte "proposta" (Tabela 16, 25/11/1993): "FHC diz que quer acelerar as privatizações e os cortes dos gastos do governo". Mais difícil, ainda, é saber qual o critério para avaliar o sucesso dessa proposta, quanto mais quando o conteúdo da decisão correspondente é: "Estoura o escândalo do orçamento, enfraquecendo a capacidade de o Congresso impor obstáculos às proposições do Executivo."

uma agenda não submetida pela antecipação da obstrução do Congresso. Este recurso desconsidera os aspectos estratégicos invocados para justificar a antecipação de reações. O anúncio de propostas e, mesmo, seu envio ao Congresso, é parte da estratégia do Executivo. O Executivo pode radicalizar na proposta para depois ceder, recorrer a "balões de ensaio", ameaçar mexer aqui para obter vantagens acolá, etc. (ver Diniz, 2005, para uma análise desse ponto). Em resumo, preferências são reveladas ao público como parte da relação estratégica em que os atores estão envolvidos.

Do ponto de vista metodológico, fica claro que identificar a verdadeira agenda do Executivo não é uma tarefa fácil. A identificação da "segunda face do poder" há muito desafia os cientistas políticos. Alguns pontos, no entanto, podem ser estabelecidos. Revelar uma suposta "verdadeira" ou "sincera" preferência dos atores políticos, expressa privadamente, não é de qualquer interesse. Interessa estudar as propostas que de fato integram o mundo político. Políticos atuam em um mundo repleto de restrições postas pelo aparato institucional e pelas preferências dos demais atores. Para que uma proposta seja considerada como parte da agenda do Executivo deve-se requerer um mínimo de formalização. Objetivos e intenções não significam o mesmo que uma agenda. Por último, deve-se notar que proposições devem ser testadas tendo em vista sua própria formulação.

A tese de que o país viveria imerso em permanente "crise de governabilidade" postula que o Congresso barrará as propostas feitas pelos presidentes. As evidências empíricas nos mostram que tal obstáculo simplesmente não existe. Somente diante dessa constatação é que os analistas procuraram identificar uma agenda não apresentada. Na realidade, muitas vezes, a agenda não apresentada é inferida a partir dos resultados não obtidos. Por exemplo, Ames invoca a persistência da inflação, pobreza e desigualdade de renda como indicadores dos obstáculos postos pelo Congresso aos projetos presidenciais. O mínimo que se pede é a identificação de projetos efetivos com este fim não aprovados pelo Congresso.[14]

Na verdade, o exemplo do combate à inflação deve nos alertar para os equívocos contidos neste tipo de raciocínio. O Plano Real foi aprovado sob a mesma estrutura institucional que explicaria o fracasso dos Planos Verão e Collor. Logo, o problema do fracasso do combate à inflação deve ser creditado a outros fatores. Não foi necessário reformar o sistema político para dar fim à hiperinflação.

Custa a crer que "projetos" consistentes e apoiados pela maioria da população não sejam submetidos ao Congresso porque sua rejeição seja antecipada com certeza. Sobretudo porque o presidente não pode ter suas pretensões barradas por minorias. Seu poder de agenda, expresso, no caso, na prerrogativa de editar medidas provisórias e de solicitar urgência para apreciação dos projetos, impede que sua agenda legislativa seja "engavetada". Isto é, o presidente está em condições de forçar o Congresso a rejeitar explicitamente a sua proposta. Por que o presidente deveria ceder às ameaças veladas de congressistas? Por que não transferir o ônus da rejeição de uma proposta ao Congresso?

Em última análise, não há boas razões para supor que as taxas de sucesso e dominância legislativa dos presidentes brasileiros escondam um governo acuado e paralisado. O significado destes índices não é diverso daquele que normalmente lhe é atribuído em

[14] Ames inicia seu livro propondo a seguinte reflexão: "Imaginemos o seguinte enigma: um país formalmente democrático enfrenta durante anos crises de inflação, desperdício e corrupção no governo, déficits no sistema previdenciário, serviços sociais de má qualidade, violência e desigualdade social. Parcelas importantes da população apóiam os projetos destinados a combater estas crises. No Congresso, poucos parlamentares se opõem às propostas por razões programáticas ou por pressão do eleitorado. E, apesar disso, os projetos raramente saem incólumes do processo legislativo. Muitos sem qualquer chance de aprovação, jamais chegam às portas do Congresso. Outros morrem nas comissões. Alguns acabam sendo aprovados, mas a demora na decisão e concessões de substância minam seu impacto. Raramente o Executivo pode evitar o alto preço a pagar, em benefícios clientelistas e patronagem, para obter apoio parlamentar" (2003, p. 15).

regimes parlamentaristas. Do ponto de vista analítico, as objeções discutidas acima se aplicam igualmente à Inglaterra, à França, à Dinamarca, etc.

A mera possibilidade de que o funcionamento dos governos citados acima seja equiparado ao do brasileiro desafia a credulidade de grande parte dos analistas. Existira uma diferença radical entre estes dois mundos, um mundo em que há partidos digno deste nome e outro em que estes, simplesmente, inexistem. Dito de outra forma, a diferença de fundo estaria na forma como as taxas de dominância e sucesso legislativo são obtidas. Na Inglaterra e demais países citados acima, o primeiro-ministro teria como antecipar a reação do Legislativo, uma vez que o Parlamento é povoado por partidos disciplinados. Já foi mostrado acima que no tocante à sua manifestação empírica, isto é, aos índices de coesão dos partidos, os presidentes brasileiros contam com o mesmo tipo de apoio. O funcionamento da base do governo, sua capacidade de garantir a aprovação das matérias de interesse presidencial está acima de qualquer disputa. Em havendo acordo com os partidos, a expectativa de voto da base presidencial é da ordem de 90% dos presentes. Ou seja, o plenário é perfeitamente previsível. As margens de incerteza quanto ao resultado da votação são mínimas, e é isto que importa para o Presidente. Análises feitas com as mais diversas metodologias e seleção de casos revelam o mesmo cenário: partidos são coesos.[15]

O que está aberto à discussão é o modo como este apoio é obtido. A base funciona, mas o que a move? Qual o combustível usado? Que o Presidente, ou melhor, que o partido presidencial seja forçado a fazer concessões para a montagem da sua coalizão não é motivo de alarme. É da ordem das coisas em governos democráticos. Para obter apoio, o governo cede pastas ministeriais e movimenta as políticas no espaço decisório na direção dos parceiros que atrai. É assim que a se formam coalizões em qualquer parte do mundo (Austen-Smith; Banks, 1988; Cheibub; Saiegh; Przeworski, 2004).

As denúncias feitas por Roberto Jefferson acerca da existência de pagamentos mensais para azeitar o funcionamento da base do governo teriam apenas provado o que todos já saberiam. Sem vantagens diretas e palpáveis para os membros da base de apoio do governo, os parlamentares não votariam com o governo. O "mensalão" veio ocupar o papel que se atribuía à liberação de verbas para a execução de emendas dos parlamentares. Ambos os expedientes revelariam um governo frágil, sempre pronto a ceder às ameaças dos parlamentares.

Mas por que o Presidente seria forçado a ceder? Seria, de fato, o Presidente o lado mais fraco nesta negociação? Custa crer. Está claro que o Presidente não fará "concessões de substância" ou pagará um preço em "benefícios clientelistas e patronagem para obter apoio parlamentar" que excedam o valor esperado do projeto. Se o Presidente sabe calcular, está claro que não fará concessões que inviabilizem ou contrariem o projeto.

Mesmo que se assuma que os parlamentares não tenham qualquer interesse real pelas políticas públicas, que só lhes interessa obter vantagens, sejam elas eleitorais ou mesmo diretas para seus bolsos, a realização desses interesses passa pelo acesso aos recursos controlados pelo Executivo. Logo, na oposição, parlamentares não recebem nenhum desses benéficos e devem aguardar a próxima eleição. Esta a única ameaça real que podem fazer, juntar-se à oposição e esperar a próxima eleição. Logo, se são tão interessados em benefícios, se estes são tão necessários para sua sobrevivência política, basta ao governo oferecer

[15] A não ser que se recorra a raciocínios dúbios como a classificação proposta por AMES (2003, p. 262, nota 269) para votações contestadas e incontestadas. É difícil entender por que quando o PMDB, PFL e PSDB, membros da coalizão do governo FHC, votam, da mesma maneira o voto dos líderes é definido como incontestado e, dessa forma, passa a ter menor peso na análise dos coeficientes. Mais difícil ainda é saber qual critério que o levou a tomar o PDT e o PFL por referências para definir os votos incontestados do PPB. Já para o PDT, indicação similar ao PFL, representou ausência de contestação. Note-se que as votações unânimes são excluídas da análise que adota o corte usual, isto é, maioria menor que 90%.

qualquer valor maior que zero para obter cooperação. Deputados competem pelos recursos escassos controlados por uma única fonte, o Executivo, este que fica em condições de explorar esta situação em seu favor.

Tratar os parlamentares dotados de um mesmo interesse, mesmo que seja o da reeleição, desafia os fatos. Parlamentares competem por votos e, por isso mesmo, estão divididos em partidos. O poder de barganha dos partidos cresce com o tamanho da sua bancada e com suas perspectivas eleitorais futuras, isto é, com a possibilidade de ganhar as próximas eleições presidenciais. Logo, pequenos partidos não constituem um problema para a construção da base do governo. Antes o contrário. Por definição, têm poucos votos a dar para o Presidente, e suas perspectivas eleitorais futuras não são propriamente auspiciosas.

Partidos maiores têm que pesar os prós e contras de fazer parte do governo. O acesso à máquina do governo e a formulação de políticas traz dividendos, mas também envolve custos eleitorais. Partidos com chances de vitória em eleições futuras podem preferir aguardar. Ou, de outra parte, para que os ganhos compensem os custos, podem não interessar ao governo, que conta com melhores opções para formar sua base. Por isso mesmo, pequenos e médios partidos são mais facilmente atraídos para a base do governo do que os partidos grandes.

Na realidade, a experiência brasileira mostra que fazer oposição ao governo é uma opção que se reserva a poucos partidos, restrita aos partidos que podem aspirar dirigir o governo em futuro próximo. Este foi o caso do PT sob FHC e do PSDB/PFL sob Lula. O PMDB, em ambos os períodos, ficou a meio caminho. A possibilidade de viabilizar uma candidatura presidencial própria foi sempre o argumento dos que defenderam que o partido fizesse oposição ao governo. O reconhecimento da inviabilidade dessa alternativa alimentava os que propunham a adesão.

O combustível que sustenta a coalizão de governo no Brasil não é diverso do encontrado em outros países. O processo decisório é desenhado de forma a favorecer as iniciativas do governo. Este tem o direito de propor e, com isso, é capaz de estabelecer os termos da barganha com sua base de sustentação.

Em resumo, a conclusão é a mesma a que se chega ao se examinar as objeções relativas às taxas de sucesso e dominância legislativa. Em geral, salvo os preconceitos, os argumentos normalmente apresentados para questionar o significado real das taxas de apoio à agenda legislativa do Presidente brasileiro são igualmente aplicáveis aos demais países parlamentaristas.

O Executivo brasileiro está longe de estar paralisado. É descabido insistir na tese da crise de governabilidade após o governo ter se mostrado capaz de aprovar tantas Emendas Constitucionais. Resta se apelar para o caráter inconcluso ou incompleto das reformas como prova das dificuldades do governo. As reformas aprovadas, tornou-se usual argumentar, foram parciais e, provavelmente, as menos importantes. Há sempre uma reforma que poderia ter sido aprovada. A agenda de reformas, no entanto, não tem fim. A cada reforma feita, uma nova agenda de reformas é proposta pelas agências multilaterais. Segundo a última contabilidade, o desafio atual é promover com sucesso a "terceira geração de reformas" (ver Melo, 2005). E novas gerações de reformas nascem do reconhecimento das falhas das propostas anteriores. Ou seja, o sucesso na implementação da segunda geração não nos livra da necessidade de passar pela geração seguinte. A conclusão é óbvia: o problema pode estar na formulação das propostas. Dito de outra maneira, o resultado das políticas aprovadas e, mesmo, a sua qualidade, não pode ser o critério para mensurar o desempenho do governo. Estas são discussões de outra ordem, isto é, que independem da estrutura do sistema político.

Parte 4: Das conclusões

O que tomamos hoje como a definição do parlamentarismo, a saber, a fusão e interdependência dos poderes Executivo e Legislativo é uma evolução não esperada e não teorizada de formas de governos monárquicos. Para que o ponto fique claro, vale a pena recorrer à caracterização do governo inglês de meados do século XIX oferecida por Bagehot:

> A breve descrição dos méritos característicos da Constituição Inglesa reside no fato de que suas partes relevantes são muito complicadas, antigas, veneráveis e, de certa forma, impositivas; enquanto sua parte eficiente, pelo menos enquanto grandes e críticas ações, é decididamente simples e moderna. (…) O segredo da eficiência da Constituição Inglesa encontra-se na proximidade, na fusão quase completa dos poderes Executivo e Legislativo. Segundo a teoria tradicional, a qualidade da nossa Constituição consiste na completa separação das autoridades executiva e legislativa, mas, na verdade, seu mérito consiste na sua aproximação singular. O elo que conecta é *o gabinete*. Esta nova palavra significa, segundo nosso entendimento, um comitê do corpo legislativo selecionado para ser o corpo executivo. (…) A legislatura escolhida para, em tese, elaborar a lei considera, de fato, como sua principal função construir e manter o Executivo.

O presidencialismo é tradicionalmente caracterizado como um sistema em que prevaleceria a separação de poderes. A ênfase nessa característica leva a que se desconsiderem as conseqüências dos poderes legislativos com que contam os chefes do Executivo nos regimes presidenciais. No entanto, quando estes são considerados, desaparece a rígida linha que dividiria o parlamentarismo do presidencialismo.

Como mostrado nas seções anteriores, o Presidente brasileiro é, de jure e de fato, o principal legislador do país. De jure, porque a Constituição de 1988 confere ao Presidente a prerrogativa exclusiva de propor a alteração da legislação nas áreas mais importantes, como orçamento, taxação e modificação da burocracia pública. Por isso, 85,6% das leis aprovadas após a promulgação da Constituição de 1988 foram apresentadas pelo presidente da República. Além disso, 71% de todos os Projetos de Lei submetidos ao Congresso pelos diferentes presidentes foram aprovados durante o seu mandato, a grande maioria deles no mesmo ano em que foi enviado. Índices semelhantes de domínio e sucesso são encontrados nas democracias parlamentaristas.

A aprovação dos projetos presidenciais é fruto do apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária. Em contraposição às visões folclóricas vigentes, parlamentares seguem as orientações de seus líderes. O governo governa com apoio parlamentar estruturado e disciplinado. As votações nominais do período 1989-2004 mostram que os partidos da coalizão do governo, ou seja, os que têm pastas ministeriais, apoiaram os projetos do governo. A disciplina média das bancadas que compõem a coalizão que apóia o governo foi de 90% ao longo do período, isto é, em uma votação qualquer, nove em dez deputados da base do governo seguem a indicação de voto do líder do governo. As coalizões de governo no Brasil são formadas e obedecem a uma lógica que não difere da que se verifica em sistemas parlamentaristas multipartidários.

O *presidencialismo de coalizão*, portanto, não é assim tão especial. O sistema político brasileiro produz decisões de acordo com a mesma lógica que rege os demais sistemas políticos. O Executivo tem a prerrogativa da proposição, e suas iniciativas são aprovadas se apoiadas pela maioria. O presidente não pode ir contra a vontade do Congresso. Por isso, precisa formar uma coalizão legislativa que lhe garanta a maioria necessária. Como lhe cabe se movimentar primeiro, o Executivo pode explorar ao máximo as vantagens estratégicas que tal prerrogativa lhe confere. Sobretudo, o Presidente pode usar o seu poder de agenda para formar e manter unida a sua base de apoio.

O debate sobre a necessidade de reformas políticas no Brasil tem tonalidades surrealistas. Baseado em um diagnóstico institucional, ainda que considerações acerca da estrutura social do país não fossem descartadas, advogou-se que reformas seriam necessárias para obter governabilidade. Presidencialismo combinado à representação proporcional com lista aberta seria uma fórmula explosiva, destinada a gerar partidos fracos e um Executivo impotente. Os defensores dessa fórmula não se deram conta dos efeitos das modificações que a Constituição de 1988 adotou em relação ao quadro vigente sob a experiência democrática anterior. O Poder Executivo foi reforçado, dotando-o do poder de agenda necessário para estruturar o processo decisório. O Poder Legislativo não ficou imune a essas transformações, passando também por uma redefinição de sua estrutura organizacional e institucional que recolocou a participação dos partidos no seu interior. Sobretudo, o Regimento Interno da Câmara e do Senado tomam os partidos políticos como as peças centrais em torno das quais o processo decisório é organizado. Ou seja, do ponto de vista dos resultados, o Brasil tem o que as reformas preconizadas pretendem obter. O governo conta com as armas institucionais necessárias para governar. Nada que se assemelhe à crise de governabilidade pode ser detectado pelas evidências empíricas disponíveis. Se democracias pedem partidos fortes, nos termos dessa formulação, os partidos brasileiros atendem esta exigência.

O Brasil, por certo, não é um país desenvolvido ou em que a pobreza e a desigualdade tenham sido erradicadas, ou mesmo, talvez, enfrentadas com a seriedade e a firmeza esperadas. Na verdade, as reformas políticas permanecem na agenda na medida em que seus objetivos se transformam na velocidade dos acontecimentos. As mesmas medidas são propostas para sanar qualquer problema, dos riscos da radicalização política à paralisia governamental, do combate à inflação à erradicação da pobreza, dos problemas da previdência ao combate à violência urbana.

Seja como for, o fato é que os governos brasileiros ainda terão que se haver com inúmeras gerações e ondas de reformas. Até o momento, para as gerações e ondas já propostas, o sistema político brasileiro não foi um empecilho. No frigir dos ovos, há de se convir, o que constava no manual, foi aprovado. Se as reformas, as já aprovadas e as futuras, trarão os benefícios prometidos é uma outra questão. Uma questão que, com base nas evidências disponíveis, não passa pela estrutura institucional adotada. Nem todos os resultados de políticas podem ser derivados das instituições. A política não se resume à escolha das instituições. Há mais, muito mais, em jogo.

(Este texto retoma temas desenvolvidos em trabalhos anteriores em co-autoria com Argelina Figueiredo. Sou responsável pela redação deste texto particular e, portanto, dos equívocos existentes.)

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), p. 119-32, 1997.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 8, 9. Edição original de 1867.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Government coalition and legislative success under presidentialism and parliamentrism. *British Journal of Political Science*, v. 34, p. 565-587.

DINIZ, Simone. Interações entre o Executivo e o Legislativo no processo decisório: avaliando o sucesso e o fracasso presidencial. *Dados*, v. 48(2), p. 333-369, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Legislativo e a âncora fiscal. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Ed.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002a. p. 55-92.

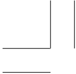
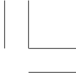
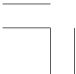
FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002b.

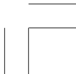
HUBER, John D. *Rationalizing parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LEMOS, Leany Barreiro. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994. *Dados*, v. 46(4), p. 699-734, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndorme da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. p. 25-64.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J.; ALVAREZ, M.; LIMONGI, F. *Democracy and development:* political institutions and well-being in the world, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 312 p.



Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil

Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?

Lucio R. Rennó

1. Introdução

O termo "presidencialismo de coalizão" foi cunhado por Sérgio Abranches, em artigo publicado em 1988, e redescoberto recentemente por vários autores que se debruçam sobre o tema da relação Executivo/Legislativo e a questão da governabilidade no Brasil. Segundo Abranches, o sistema político brasileiro tem características híbridas (1988). A fim de evitar o trauma da paralisia decisória que, segundo interpretação dominante da crise de 1964 (Santos, 1986), em grande medida, resultou no golpe de Estado liderado por militares, o sistema político brasileiro na Nova República tem um presidencialismo forte. Contudo, combina-se a isso uma maior capacidade de veto, de investigação e de influência na formulação de leis do Poder Legislativo.

Estabelece-se um sistema que prevê um Executivo com vários recursos de poder, como controle sobre o orçamento, uma burocracia repleta de cargos comissionados e mecanismos legislativos que facilitam o controle da agenda do legislativo, mas que define o Poder Legislativo como o local de negociação política última para a aprovação de leis. [1] Esses recursos facilitam que o Executivo seja o iniciador das propostas legislativas e de formulação de políticas públicas. Mas, as novas regras deixam claro que o Executivo necessita do apoio do Legislativo para governar. O Legislativo volta a ser a arena de debate político por excelência e o lócus onde se dá a palavra final sobre as propostas legislativas. O Executivo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada. O eixo da questão, portanto, passa a ser a formação de maiorias no Congresso.

Um fator a mais, é que a construção de apoio legislativo se dá em um ambiente de múltiplos partidos políticos. Essa é a grande diferença no funcionamento da relação Executivo/Legislativo no período democrático atual em contraste com o regime autoritário anterior. Durante a ditadura militar, a dominância do Legislativo pelo

[1] Não irei aqui discutir a relação Executivo-Legislativo nos estados da União. Para esse fim, ver SANTOS (2001). Para uma discussão sobre o hiperpresidencialismo brasileiro no nível estadual, ver ABRUCIO (1998).

partido que apoiava o regime autoritário era praticamente completa. Hoje, nenhum partido do Presidente, após as eleições presidenciais de 1989, isoladamente obteve maioria dos assentos no Congresso. Isso significa que o Executivo precisa de coligações com diversos partidos para poder aprovar seus projetos de interesse no Legislativo. Surge justamente daí o caráter de coalizão do presidencialismo brasileiro. O jogo passa a ser centrado na negociação entre Executivo e partidos políticos para construção de apoio legislativo. Uma relação que antes era de apoio incondicional, após a redemocratização passa a ser de apoio negociado. A questão-chave do debate atual sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão é justamente sobre os termos em que se dá a negociação entre Executivo e Legislativo e se os parâmetros da negociação variam pelas diversas administrações, desde 1988, ou se são constantes, constritos institucionalmente. Na verdade, esse debate é talvez um dos mais interessantes e sofisticados da literatura sobre política brasileira e tem prestado contribuição significativa para a discussão sobre política comparada na América Latina.

O enfoque deste trabalho será discutir as críticas acerca do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. A ênfase, portanto, recai nas limitações, entraves e possíveis implicações negativas que o desenho institucional presente possa ter para a democracia no Brasil. Isso não quer dizer que não haja aspectos positivos no funcionamento do sistema atual. Há, na verdade, um esforço por parte de alguns de demonstrar os lados positivos do presidencialismo de coalizão. Tais argumentos fundamentam, inclusive, um ponto de vista desfavorável à necessidade de reformas no sistema político brasileiro (Santos; 2006, Cheibub; Limongi; 2006). Os aspectos positivos não serão exaustivamente discutidos aqui, pois são explorados em outros artigos deste volume. Contudo, há diversos autores que apontam para problemas no presidencialismo de coalizão. Segundo essa visão, há limitações no atual arcabouço institucional e espaço para reformas políticas.

As visões críticas podem ser divididas em três perspectivas: a primeira afirma que o sistema não permite a governabilidade. Os incentivos institucionais simplesmente levam à paralisia decisória ou ao alto custo de negociação entre Executivo e Legislativo, negociação essa que se dá de forma individualizada entre deputados e Presidente. A segunda não nega que o sistema funcione com base na troca de recursos (cargos, emendas orçamentárias) e não apenas na discussão programática entre partidos, mas que essa troca é intermediada por lideranças partidárias. Ou seja, lideranças partidárias da base aliada e o Executivo discutem os aspectos programáticos das propostas legislativas e utilizam recursos financeiros legais a fim de criar um incentivo a mais para a obtenção de cooperação dos deputados. Essas duas visões têm em comum o enfoque na construção de maiorias dentro do Legislativo. Discutem os mecanismos usados pelo Executivo para obter cooperação dos deputados federais.

A terceira visão crítica enfoca principalmente a discussão sobre qual é a natureza da relação entre Executivo e Legislativo, se uma de delegação ou de ação unilateral, e se há variação no tempo nos termos dessa relação. O ponto central, nesse caso, é que o presidencialismo de coalizão não funciona de forma uniforme através das distintas administrações que governaram o país. O desenho institucional não condiciona de forma fixa o comportamento dos atores, gerando incentivos contraditórios que ampliam em demasia a margem de manobra de governantes e dão muito espaço para que a capacidade individual dos governantes tenha papel central no gerenciamento da base de apoio no Congresso e na formação de maiorias. Cada uma dessas visões será explorada em seqüência no texto. Mas, antes, cabe uma rápida revisão da visão mais favorável ao presidencialismo de coalizão.

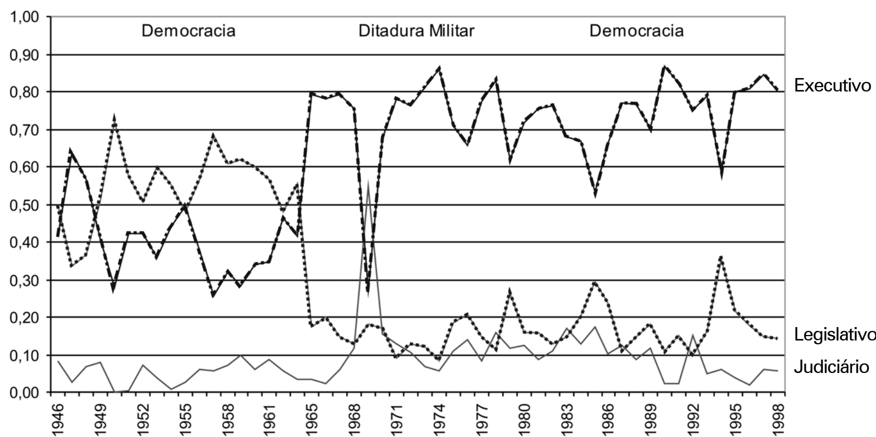
2. As vantagens de coordenação do Executivo

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi desenvolveram em sua pioneira e vasta obra um argumento muito forte favorável ao funcionamento do atual sistema político brasileiro (1995; 1999; 2000). A idéia central é que a predominância do Executivo provê ordem ao funcionamento do sistema político e garante a governabilidade. Tal predominância deve-se, principalmente, às regras de funcionamento interno da Câmara, que geram incentivos para a atuação legislativa ativa do Executivo. Os incentivos institucionais existentes dentro da Câmara são o principal determinante da relação Executivo/Legislativo, na visão desses autores.

O Executivo tem direito a apresentar medidas provisórias e a pedir urgência, dois mecanismos que facilitam o controle da agenda legislativa. Além disso, o processo decisório dentro da Câmara dos Deputados é muito centrado nas lideranças partidárias e na mesa diretora. Comissões Permanentes da Casa têm poderes decisórios e de alocação de recursos bem mais restritos do que no período de 1946 a 1964 (Santos; Rennó, 2004). Deputados que não exercem uma das poucas posições de poder na hierarquia da Casa não têm influência sobre o processo de tomada de decisão. [2] Portanto, o arcabouço existente favorece a predominância legislativa do Executivo.

A Figura 1 não deixa margem para dúvidas de que o processo de produção de leis no Brasil é liderado pelo Executivo. No período de 1946 a 1964, o Poder Legislativo era o principal legislador no país. O Legislativo tinha mais instrumentos de poder, como alocação de mais recursos orçamentários e maior capacidade decisória

Figura 1 - Produção Legislativa no Brasil por Instituição Iniciadora



[2] Dentre as posições de poder no Legislativo, a Presidência da Mesa Diretora ganha relevância maior, pois é esse posto que controla a agenda da Casa. Por isso, não surpreende que o Executivo se preocupe tanto em ter um aliado, preferencialmente de seu partido ou um elemento de confiança de outro partido, mas da base governista, na presidência das duas Casas. Também não surpreende as constantes tentativas de revolta do "baixo clero", os deputados que não têm posições de influência no Congresso e que se sentem excluídos do processo decisório. A vitória surpreendente do Deputado Severino Cavalcante para a Presidência da Câmara dos deputados foi, em grande parte, um sinal claro da insatisfação de um grande número de deputados que se sentem mudos no processo decisório.

das comissões permanentes. Prevalecia um padrão muito mais claro de fragmentação do poder dentro do Poder Legislativo e de limitação da capacidade do Executivo de liderar o processo legislativo. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos é a fragmentação do poder dentro do Congresso, naquele período, que está na essência da existência de impasses sobre políticas necessárias e da paralisia decisória que contribuiu decisivamente para o golpe (1986).

O que se vê, durante o regime militar, é uma centralização muito grande de poder nas mãos do Executivo e a completa usurpação de poder do Legislativo. O Legislativo passa a ser figura decorativa no Brasil e existe apenas para dar aparência democrática ao que, de fato, era um regime de exclusão política, social e econômica. Com o retorno de governos civis ao poder e com a Constituição de 1988, mantêm-se vários instrumentos de poder nas mãos do Executivo, mas se dá maior capacidade de influência legislativa e de investigação ao Congresso que no regime militar. É o arcabouço do presidencialismo de coalizão.

Uma diferença também significativa entre o período democrático atual e o anterior, que indica a maior centralização de recursos de poder nas mãos do Executivo e de lideranças partidárias, diz respeito ao funcionamento interno dos partidos políticos. O grau de lealdade partidária, de deputados votarem de forma idêntica aos seus companheiros de legenda e de seguirem as indicações dos líderes, é muito maior no período atual. As Figuras 2 e 3, originalmente apresentadas em Santos e Rennó (2004), mostram que, no plenário como um todo, a média dos deputados que votam junto com a linha partidária de 1991 a 1998 é bastante superior à média do período de 1946-1964. Além disso, no período mais recente, uma grande parte dos deputados se encontra acima da média (Santos; Rennó, 2004).

Figura 2 - Lealdade Partidária, 1951-1963

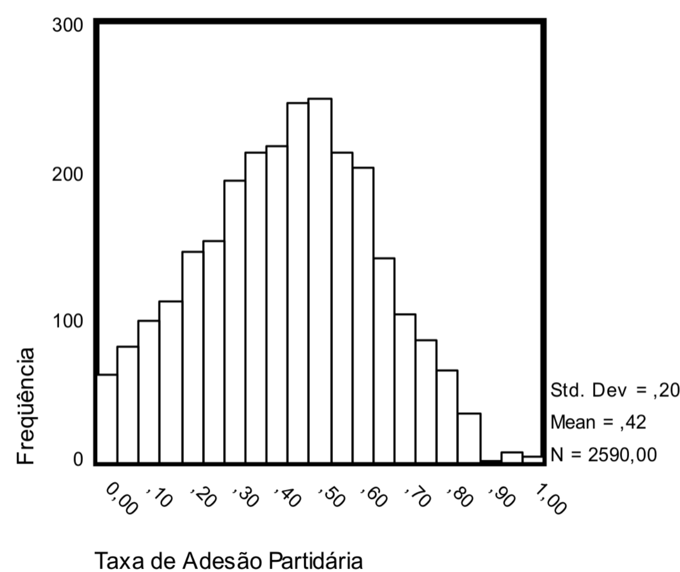
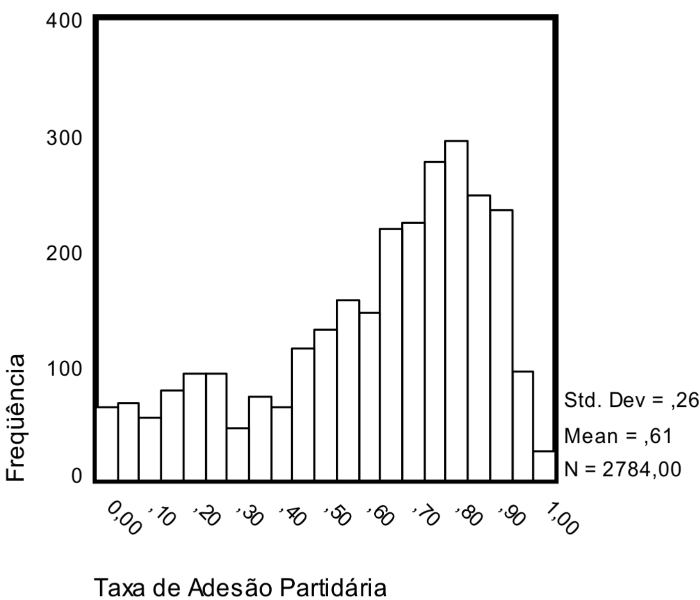


Figura 3 - Lealdade Partidária, 1991-1998



Além disso, há uma grande previsibilidade no comportamento de partidos políticos dentro da Câmara. Segundo Figueiredo e Limongi (1995), os partidos políticos se alinham em um espectro ideológico claro que distingue uma coalizão de apoio ao Presidente e um conjunto de partidos de oposição. Saber o partido de um deputado, segundo essa perspectiva, permite prever as escolhas que o deputado fará frente às propostas em discussão na Casa.

Por último, uma crítica comum que se faz aos partidos dentro da Câmara refere-se às constantes mudanças partidárias de seus membros. Muda-se de partidos com muita freqüência, o que é tido por alguns como um sinal de fragilidade das lideranças partidárias em controlar os membros do partido (Mainwaring, 1999). Scott Desposato, contudo, demonstrou recentemente que as mudanças são, de fato, indicações de depuração dos partidos políticos (2006). Os políticos que mudam de partido já tendiam antes da mudança a votar de forma mais similar aos membros do partido para o qual eles/elas se transferiram do que o partido de origem (Desposato, 2006). Portanto, partidos passam a ser vistos como atores-chaves no processo legislativo que tem como ator principal o Poder Executivo. A centralização gerada pelos mecanismos institucionais que existem dentro do Congresso é que impede a paralisia decisória e que fica como um contraponto a outras dinâmicas institucionais que estimulam a fragmentação de poder, também existentes no Brasil.

Contudo, a pergunta que fica no ar é o que, de fato, gera a cooperação de membros do partido (*backbenchers*) com as lideranças partidárias, e, em última análise, com o Executivo? É essa pergunta que se fazem os principais críticos do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil.

3. Os entraves à democracia no Brasil

Os críticos mais ácidos do funcionamento do sistema descrito acima argumentam que ele gera incentivos para a descentralização de poder dentro da Câmara e fragiliza a capacidade de coordenação e agregação das preferências, reduzindo a capacidade de formação de maiorias e gerando paralisia decisória (Lamounier, 1994; Novaes, 1994; Ames, 1995, 2001; Mainwaring, 1999; Samuels, 2003). Segundo essa visão, o Congresso é o universo do parlamentar individualizado. Os incentivos eleitorais gerados pelo sistema proporcional de lista aberta reduzem os incentivos para a cooperação de deputados frente às lideranças partidárias e engendra uma negociação direta entre deputados e Presidente. Por que o Executivo controla o orçamento da União, que é autorizativo ao invés de mandatório, e por que o encaminhamento de recursos orçamentários tem papel importante no sucesso eleitoral de deputados, deputados trocam apoio às propostas legislativas do Presidente por liberação de recursos orçamentários pelo Executivo que serão destinados às bases eleitorais dos deputados (Pereira; Mueller, 2002, 2003; Pereira; Rennó 2001, 2003). Segundo essa visão, é a troca de recursos públicos por apoio que permite que o sistema funcione.

Provavelmente, o crítico mais veemente do funcionamento da relação Executivo/Legislativo no Brasil é Barry Ames (1995; 1995a; 2001). Para ele, o que define essa relação é a tentativa exaustiva do Executivo e dos líderes partidários em obter a cooperação dos membros do partido nas votações de propostas do Executivo. Para Ames, o sistema é ineficiente porque gera incentivos para a não-cooperação e para a proliferação de atores políticos com capacidade de veto.[3] A negociação, então, passa a ser cara e ineficiente, levando, se não à paralisia decisória, pelo menos ao atraso na aprovação de reformas necessárias e à modificação das propostas originais, às vezes alterando de forma radical seu conteúdo e seu efeito prático. Para Barry Ames, os sucessivos fracassos na aprovação de reformas necessárias durante o governo FHC, a despeito de uma coalizão de apoio bastante grande e consistente, é sinal que o apoio não era automático e orientado pelas lideranças partidárias.

A pergunta que Ames coloca é o que explica a cooperação de deputados às lideranças partidárias. A resposta é simples: *pork barrel*. *Pork barrel* é o termo utilizado pela literatura americana para se referir, de forma pejorativa, a políticas distributivistas, que Theodore Lowi define como tendo benefícios concentrados e custos difusos (1963).[4] São as trocas de apoio por políticas distributivistas, na forma de emendas orçamentárias, que fazem com que o sistema político brasileiro funcione, mas esse funcionamento é subótimo, ineficiente. Pior, o Legislativo, principalmente pelos incentivos de caráter personalista e descentralizador do sistema eleitoral, foca muito mais na formulação de políticas localistas, de caráter clientelista, do que de políticas nacionais. As implicações, portanto, da troca de apoio entre o Legislativo e o Executivo é bastante prejudicial à democracia brasileira. Essas trocas favorecem a continuidade de práticas antigas, mas ainda arraigadas, de clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo, que podem, em último caso, estar na base de práticas corruptas. Para Ames, um dos problemas centrais do arcabouço institucional brasileiro é que ele não restringe suficientemente essas práticas que podem resultar em perdas coletivas graves e que um país em desenvolvimento e necessitando dramaticamente de reformas estruturais não se pode dar ao luxo.

Diferentemente de Limongi e Figueiredo, que dão maior importância para os componentes centralizadores do sistema político brasileiro e enfatizam a predominância do Executivo, Barry Ames enfoca muito mais os componentes de descentralização de

[3] A interpretação de Ames é bastante influenciada pela discussão teórica de TSEBELIS (2002).

[4] Para uma discussão sobre o impacto de políticas de *pork barrel* nos Estados Unidos, veja STEIN e BICKERS (1994).

poder, através do destaque dado ao impacto do sistema eleitoral. Fica claro, portanto, que o arcabouço político brasileiro gera incentivos contraditórios para os atores políticos. Elementos de centralização coexistem com dinâmicas que descentralizam o poder. É justamente nesse ponto, a existência de dinâmicas institucionais contraditórias, que se embasa a segunda visão crítica sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão.

4. Incentivos institucionais contraditórios

Para Pereira e Mueller (2003), o sistema político brasileiro tem dimensões contraditórias. Há elementos que descentralizam o poder e há outros que centralizam o processo de tomada de decisão nas mãos de poucas lideranças. O sistema eleitoral, a estrutura federativa e o sistema pluripartidário, sem dúvida, aumentam o número de atores políticos com poder de veto e dificultam a construção de apoio legislativo ao Presidente. Já as regras internas da Câmara dos Deputados e as prerrogativas legislativas do Presidente centralizam o processo decisório nas lideranças partidárias e no Executivo. Essa dinâmica contraditória, por exemplo, leva Pereira e Mueller a argumentarem que os partidos políticos são fortes na arena legislativa e, simultaneamente fracos, na arena eleitoral.

Dentro do Legislativo, partidos políticos coordenam a negociação pelo apoio às propostas do Executivo e influenciam o conteúdo programático dessas decisões. Fora do Poder Legislativo, quando da competição em eleições, partidos não funcionam claramente como mecanismos de orientação do voto e não afetam determinantemente a sorte eleitoral de seus membros. Essa dualidade é possível porque as leis que regulam eleições e que levam à fragilidade eleitoral de partidos são contrabalançadas pelas leis que regulam a interação entre partidos e Executivo dentro do Legislativo. Diferentemente de Barry Ames, essa visão reconhece que há mecanismos de centralização de poder. Barry Ames os desconsidera em sua análise, argumentando que mecanismos com o Colégio de Líderes não têm autonomia decisória dentro da Câmara dos Deputados.

De forma similar a Barry Ames, no entanto, Pereira e Mueller (2002; 2003) argumentam que dentro do Legislativo, a relação entre lideranças partidárias e o chamado "baixo clero" se dá com base na redistribuição de políticas distributivas e cargos em troca de apoio às propostas acordadas entre as lideranças partidárias da base governista e o Presidente. A diferença principal dessa visão em relação à posição de Ames é que a troca de recursos públicos controlados pelo Executivo por apoio no Legislativo não se dá de forma descentralizada, mas é intermediada pelas lideranças partidárias. O Executivo discute com as lideranças partidárias o conteúdo programático das propostas encaminhadas ao Legislativo, fornece os recursos públicos que irão facilitar aos líderes partidários a obtenção de apoio e, posteriormente, premia os deputados que, de fato, votaram favoravelmente ao Executivo seguindo a indicação dos líderes partidários.

O mais importante na argumentação de Pereira e Mueller (2002) é que o custo de se governar baseado na distribuição de recursos públicos é baixa. Embora o sistema privilegie as trocas localistas e clientelistas, isso não significa que o Legislativo não participe na discussão sobre temas nacionais e não acarreta custos altos ao Executivo, tendo em vista que o gasto com emendas orçamentárias individuais de deputados federais é pequeno, comparado com outros gastos do governo. Mais ainda, Pereira e Rennó (2001; 2003) argumentam que o fato de emendas orçamentárias terem papel central nas chances de sobrevivência eleitoral de deputados federais não indica que não haja algum tipo de controle dos eleitores sobre seus representantes. Esse controle existe e enfoca o papel do deputado na alocação de recursos que melhoram a qualidade de vida de localidades que não receberiam esses recursos por outro meio. Em um país que necessita

de melhoras infra-estruturais urgentes, o papel de deputados federais em trazer benfeitorias para localidades sem recursos deve ser visto de forma positiva.

Segundo essa visão, como conclusão, o sistema se encontra em um equilíbrio que permite a governabilidade e que dá aos partidos políticos na esfera legislativa espaço para negociar com o Executivo o conteúdo e o *timing* das propostas apresentadas. A visão, portanto, tenta combinar a análise de Figueiredo e Limongi, que enfoca as instituições internas da Câmara e seus incentivos centralizadores, com a visão de Ames que enfatiza os incentivos descentralizadores gerados pelo sistema eleitoral. A combinação dessas duas perspectivas resulta em uma visão menos negativa do que a de Ames sobre o funcionamento do sistema brasileiro, mas uma que ainda ressalta de forma contundente que uma das moedas centrais de troca entre o Executivo e o Legislativo são cargos na burocracia e a execução de emendas orçamentárias.

5. Delegação, ação unilateral e processos individualmente orientados

Por último, uma terceira visão crítica ao funcionamento do presidencialismo de coalizão enfoca a natureza da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil. A pergunta que se coloca é se o Executivo age ao largo dos interesses do Legislativo ou se há uma comunhão de preferências entre os dois poderes que resulta no Legislativo delegando ao Executivo a tarefa e os custos de apresentar propostas legislativas que são do interesse de ambos. A idéia é que o Executivo, por conta de seus recursos de poder, como cargos e controle do orçamento, tem mais facilidade para resolver problemas de coordenação dentro do Legislativo. Além disso, o Executivo tem instrumentos legislativos que o próprio Legislativo não dispõe como medidas provisórias (MPs) e pedidos de urgência, que aceleram o processo de tomada de decisão. Na verdade, a discussão sobre delegação e ação unilateral problematiza o papel das MPs na relação Executivo/Legislativo e se preocupa menos com a formação de maiorias dentro da Casa, que é o foco dos debates resumidos nas seções anteriores.

Amorim Neto e Tafner (2002), seguindo Figueiredo e Limongi (1999), argumentam que o uso de medidas provisórias não significa necessariamente uma usurpação de poder por parte do Executivo, mas indica sim uma relação onde o Legislativo delega ao Executivo o papel de iniciador das propostas legislativas. Ou seja, o Legislativo não abdica de seu papel no processo legislativo, mas assume uma posição onde os custos da negociação de propostas e de aprovação de projetos passam a ser incumbência do Executivo. Ainda mais, a base de apoio do presidente no Congresso participa ativamente da formulação de propostas e assume responsabilidade por garantir o apoio dos membros de seus partidos aos projetos propostos. Obviamente, o apoio só é garantido quando a proposta não vai de encontro aos interesses dos membros do Legislativo. Ou seja, trata-se de um apoio do Legislativo condicional não apenas à troca de espólios do poder, mas também ao fato do conteúdo programático da proposta satisfazer as preferências dos partidos da base de apoio ao governo.

O ponto mais importante da discussão de Amorim Neto e Tafner, onde eles acrescentam ao argumento de Figueiredo e Limongi, é a idéia de que o Legislativo controla o uso de medidas provisórias. Na essência da idéia de delegação está a presença de algum controle por parte de quem delega sobre a ação do agente que recebe a delegação. Pois bem, o Legislativo controla o uso de medidas provisórias, segundo Amorim Neto e Tafner (2002), através de mecanismos de "alarme de incêndio" e não através de monitoramento constante. A reedição de medidas provisórias funciona como uma postura de espera por parte do legislativo para avaliar a reação da sociedade civil ao impacto da medida provisória. Caso algum grupo social seja negativamente afetado

pela medida e se manifesta contrário, isso funciona como o acionamento de um alarme de incêndio, que leva o Congresso a reexaminar a medida. As reedições, na visão desses autores, são sempre alterações de curso da proposta inicial levando em consideração as objeções de grupos da sociedade civil captados pelo Congresso e acrescentados às novas versões das MPs. Dessa forma, o Congresso Nacional delega ao Executivo os custos de propor a política, mas monitora seu funcionamento e realiza ajustes de curso.

Até aí, não há crítica nenhuma ao funcionamento da relação Executivo/Legislativo no Brasil. A crítica, no entanto, vem em um outro momento do argumento de Amorim Neto e Tafner. Um ponto que os autores trazem é que o presidencialismo de coalizão, conforme a descrição feita por Abranches, só existe mesmo no Brasil durante a primeira administração de Fernando Henrique Cardoso. Para esses autores, em períodos anteriores o sistema não funcionava de acordo com a premissa de que o Legislativo exercia controles claros sobre o Executivo e que este último conseguia construir maiorias consistentes e cooperativas. Portanto, o presidencialismo de coalizão não é um resultado claro do arcabouço institucional brasileiro, como defendem Figueiredo e Limongi, mas sim um momento, possivelmente de exceção, durante uma administração que soube recompensar seus aliados e lhes dar voz no processo de formulação legislativa. Nos períodos de Sarney, Collor e Itamar Franco, não se pode falar de uma relação Executivo-Legislativo nos moldes em que ela se dá na administração de Fernando Henrique Cardoso.

Pereira, Power e Rennó (2005; 2005a) fazem argumento semelhante. Esses autores contrastam duas visões distintas sobre como se dá a relação entre Executivo e Legislativo. A primeira é a visão de que o Executivo age unilateralmente, passando ao largo do Legislativo em suas decisões. O Executivo assume essa postura principalmente porque encontra um ambiente de conflito e pouca cooperação dentro do Legislativo e não consegue construir maiorias de apoio que permitam que seus projetos legislativos sejam aprovados. Para permitir que decisões sejam tomadas, o Executivo, então, apela para o uso de medidas provisórias para reduzir a influência do Legislativo no processo decisório. A reedição de MPs, nessa visão, é apenas um mecanismo de perpetuação das propostas tomadas a fim de evitar a participação do Legislativo.

A perspectiva da ação unilateral é contraposta por Pereira, Power e Rennó à visão de que o Legislativo delega ao Executivo o papel de propor políticas e de negociar seu sucesso. Nesse último caso, o uso de MPs se daria em um ambiente de concordância e de cooperação entre Executivo e Legislativo e é um instrumento para tornar o processo legislativo mais rápido e eficiente. O uso de MPs não vem de encontro ao uso de outros mecanismos de legislar, como Projetos de Lei (PLs). O executivo usa diversos instrumentos para governar, sejam eles legislação ordinária (PLs, PLPs, etc.) ou extraordinária (MPs), sem visar com isso usurpar poder do Legislativo. Muito pelo contrário, toma as iniciativas contando com o apoio do Legislativo.

Estes autores concluem que no período de 1988 a 1998 há uma variação por administração no uso de medidas provisórias. Essa variação não se dá quanto ao número absoluto de medidas provisórias editadas. Outrosim, se dá quanto ao padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo nas administrações de Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, todas deveras condicionadas pelas diferenciadas habilidades dos distintos presidentes da república e suas administrações de construir maiorias no Congresso. O argumento é que essas variações contextuais impactaram as estratégias do Executivo sobre qual mecanismo de formulação legislativa empregar e impactaram a reação do Congresso frente às medidas provisórias. Ou seja, prevalecia uma relação de ação unilateral por parte do Executivo. Já no período FHC, quando o Presidente gerenciava sua coalizão de forma bastante proporcional e contava com apoio maior dentro do Legislativo, prevalecia uma

relação de delegação do Legislativo para o Executivo.[5] O impacto do ambiente interno da Câmara, nas administrações de Sarney, Collor e Itamar Franco, quanto mais negativa em relação ao Executivo, mais levava ao uso de medidas provisórias. Já no governo de FHC, quanto menos conflituosa e mais cooperativa a relação entre Executivo e Legislativo, mais MPs o governo usava. Esses achados levam os autores a argumentar que o uso de MPs em um momento de conflito é uma forma de evitar que o Congresso bloqueie a proposta do Executivo; é, portanto, uma tentativa de usurpação do poder do Congresso. Por outro lado, o uso de MPs em um momento de cooperação entre Executivo e Legislativo é sinal de que o Legislativo concorda com a MP. Nesse último caso, MPs passam a ser apenas um mecanismo de eficiência legislativa, pois aceleram a tramitação de propostas que são do interesse tanto do Executivo quanto do Legislativo.

Uma comparação no uso de MPs, medidas extraordinárias de legislar, e PLs, legislação ordinária, nas diferentes administrações permite a análise da variação no uso de propostas distintas pelas diferentes administrações. Serão examinadas, de forma bastante simples e apenas ilustrativa, duas hipóteses. A primeira é que o uso de estratégias mistas, combinando MPs e PLs, é sinal de delegação. O uso exagerado de MPs em comparação à PLs é uma indicação de ação unilateral. Já o Presidente que alterna o uso de ambos os tipos de legislação as utiliza para avançar sua agenda governativa, sem necessariamente usar medidas extraordinárias para limitar a participação do Congresso. A segunda hipótese é que a variação, por mês, nas estratégias de uso dos diferentes tipos de proposta legislativa, medida pelo desvio padrão, deve ser menor em ambientes mais estáveis, onde há maior apoio legislativo e menos imprevisibilidade no comportamento do Legislativo. Ou seja, em ambientes menos conflituosos e onde prevalece uma relação de delegação, o Presidente usa de forma consistente e previsível todos os mecanismos de legislar de que dispõe.

As médias mensais de uso de MPs e PLs nos 18 meses da administração Sarney, contidas no banco de dados de Pereira, Power e Rennó (2005), são de sete e cinco com um desvio padrão de aproximadamente cinco unidades para cada caso. Para os 31 meses do governo Collor, as médias são respectivamente três MPs por mês e seis PLs por mês, com desvios padrão de aproximadamente cinco unidades em ambos os casos. Nos 27 meses de administração de Itamar Franco, as médias de ambos os tipos de legislação giram em torno de cinco com desvios padrão de aproximadamente seis. Nos 48 meses do primeiro mandato de FHC, as médias são em torno de três MPs e quatro PLs, e o desvio padrão de ambas é aproximadamente de dois.

A primeira hipótese levantada acima não favorece o argumento que há muita variação no uso de uma estratégia mista. Todas as administrações usam, com freqüência similar, MPs e PLs. A exceção é Collor, que tende a usar mais PLs do que MPs, o que pode vir como uma surpresa para muitos, haja vista sua conflituosa relação com o Congresso. Isso favorece a idéia de Figueiredo e Limongi de que o impacto do presidencialismo de coalizão é constante nas estratégias legislativas do Executivo. Contudo, a avaliação da média não é suficiente. A média mascara o padrão em que se deram as escolhas no tempo e é sensível aos valores extremos da distribuição. Por isso, também é necessário avaliar uma medida de dispersão, e não só de tendência central.

Quando investigamos a variação na escolha do Executivo do tipo de legislação por mês, fica claro que o desvio padrão no governo FHC, onde há uma relação mais cooperativa com o Congresso, é bem menor do que em administrações anteriores. FHC utilizou os dois mecanismos de forma bastante constante e com poucas alterações de um

5 AMORIM NETO propõe o índice de coalescência para me medir a proporcionalidade da representação dos partidos da base aliada no gabinete ministerial. O índice leva em consideração o número de cadeiras que cada partido tem na câmara e o número de ministérios que cada partido controla, gerando um indicador do equilíbrio da distribuição de espólios do poder com base na capacidade de influência dos partidos dentro do Congresso (2002).

mês para o outro. Nos governos anteriores, a variação nas estratégias de escolha de mecanismos de formulação legislativa foi muito maior e mais instável. A variação menor é, acima de tudo, indicação da previsibilidade das escolhas do Presidente, que só é possível em um ambiente onde há uma noção clara das preferências do Congresso e da capacidade de formação de maiorias. Onde só há conflito e desordem, prevalece a lógica do oportunismo e reina a instabilidade, o que se reflete em variação maior dos indicadores de escolha do Executivo dos mecanismos de formulação de leis. É exatamente isso que acontece nas administrações anteriores à Fernando Henrique Cardoso.

Esses números indicam uma margem razoável de manobra para as distintas administrações nas formas em que escolhem interagir com o Legislativo. Reflete um padrão que não é constante e que é sensível ao ambiente legislativo. O problema dessa variação para o sistema político é que o presidencialismo de coalizão oferece grande amplitude de ação para presidentes e não padroniza seus padrões de comportamento de forma a torná-los mais previsíveis. Instituições devem aumentar a previsibilidade de comportamentos e reduzir o espaço para variações comportamentais individuais. Ao se examinar principalmente a variação nas escolhas dos presidentes no novo período democrático, fica claro que esses comportamentos são bastante instáveis, principalmente em momentos quando a relação entre Congresso e Executivo é conflituosa.

6. Conclusão

Este artigo apresentou três visões críticas com relação ao funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. As críticas são basicamente de dois tipos: 1) a construção de maiorias legislativas é tarefa difícil no Brasil e passa, necessariamente, pela troca de recursos econômicos, como emendas orçamentárias e cargos na burocracia, por apoio político. Pior, o sistema, como argumenta Ames, cria estímulos a práticas corruptas, ilegais, que se confundem com clientelismo, nepotismo e outras variações de patrimonialismo, muitas já incorporadas à estrutura legal do país.[6] 2) a natureza da relação entre Executivo e Legislativo não é constante no tempo, dando margem para a influência da habilidade do governo em gerenciar sua base de apoio. Essa variabilidade de habilidades leva a padrões de maior ou menor incerteza em momentos diferentes, o que leva a crer que o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão dá excessiva margem de manobra para atores políticos e reduz a previsibilidade do sistema. Ou seja, o processo político é muito mais individualmente dirigido do institucionalmente constrito.

Recentemente, vários autores, citados acima, escreveram diretamente sobre a necessidade de reforma política no Brasil (Soares; Rennó, 2006). O conjunto de visões sobre reformas políticas vai dos mais conservadores, como Figueiredo e Limongi (2006) e Fabiano Santos (2006), que pregam que mudanças institucionais seriam temerárias neste momento, aos mais reformistas, como Carlos Pereira (2006) e Octavio Amorim Neto (2006), que propõem mudanças no sistema de governo, aumentando as características parlamentaristas do regime. Entre essas visões, há várias outras que sugerem alterações menores de curso, como reformas pontuais na lei eleitoral a fim de diminuir o número de candidatos competindo em eleições (Rennó, 2006; Almeida, 2006) e defensores de mudanças em regras

[6] O uso legal da alocação de recursos públicos para localidades específicas através de emendas orçamentárias de parlamentares e o controle sobre uma enormidade de cargos públicos são sinais da legalização do uso de recursos públicos para a obtenção de apoio político, que está na essência de definições de patronagem e clientelismo (GAY, 1994; FOX, 1997; AMES, 1995; AMES *et al*., 2003).

de lealdade partidária (Marenco, 2006). O que fica claro é que não há consenso entre analistas sobre a necessidade de reformas. Mas, também deixa claro que nem todos estão satisfeitos com o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. O sistema atual não é uma unanimidade entre os especialistas que o avaliam. Essa ausência de consenso é sinal claro de que há, pelo menos, alguns problemas com o seu funcionamento e que, portanto, ajustes de curso poderiam ser considerados.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Hudson de. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados,* 31:1, p. 5-38.

ABRUCIO, Fernando. 1998. *Os barões da Federação*. São Paulo: Hucitec.

ALMEIDA, Alberto. 2006. Amnésia eleitoral: Em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

AMES, Barry. 1995. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, (May), p. 406-433.

_______. 2001. *The deadlock of democracy in Brazil.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.

AMES, Barry; HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio. 2005. The political economy of personnel expenditures: Brazilian states, 1965-1994. *Brazilian Journal of Political Economy*, 25:1.

AMORIM NETO, Octavio. 2002. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In: SCOTT, Morgenstern; BENITO, Nacif (Ed.). *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

_______. 2006. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. 2002. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. *Dados,* 45: 5-58.

DESPOSATO, Scott. 2006. Parties for Rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 50:1.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1995. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. 1995. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo: Anpocs, n. 29, p. 175-200.

_______. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

________. 2000. Presidential power, Legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 32, 2.

_______. 2006. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

FOX, Jonathan. 1997. The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. In: DOUGLAS, Chalmers *et al*. (Ed.). *The new politics of inequality in Latin America:* Rethinking participation and representation. Oxford: Oxford University Press.

GAY, Robert. 1994. *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro:* a tale of two favelas. Philadelphia: Temple University Press.

LAMOUNIER, Bolívar. 1994. Brazil at an impasse. *Journal of Democracy*, 5:3, p. 72-87.

LOWI, Theodore. 1963. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, XVI, 4, p. 677-715.

MAINWARING, Scott. 1993. Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies,* 26: 198-228.

_______. 1999. *Rethinking party systems in the third wave of democratization.* The case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MARENCO, André. 2006. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 2002. Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações Entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45:2, p. 265-301.

_________. 2003. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46:4, p. 735-771.

_________. 2006. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (Ed.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. 2001. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p.133-172.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. 2003. Successful Re-Election Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives. *Electoral Studies*, 22, n. 3: 425-448.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. 2005. Under what conditions do Presidents' Resort to decree power: theory and evidence from the Brazilian Case. *Journal of Politics*, 67:1.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. 2005a. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda"? *Opinião Pública*, v. 11:2, p. 401-421.

POWER, Timothy J. 1998. The pen is mightier than the Congress: Presidential decree authority in Brazil. In: CAREY, John; SHUGART, Matthew Soberg. (Ed.). *Executive decree authority:* calling out the tanks or filling out the forms? New York: Cambridge University Press.

RENNÓ, Lucio. 2006. O dilema do rico: Número de candidatos, identificação partidária e *accountability* nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Ed.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

SAMUELS, David. 2003. *Ambition, federalism, and Legislative Politics in Brazil.* Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano (Ed.). 2001. *O Poder Legislativo nos estados:* diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

_______. 2006. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

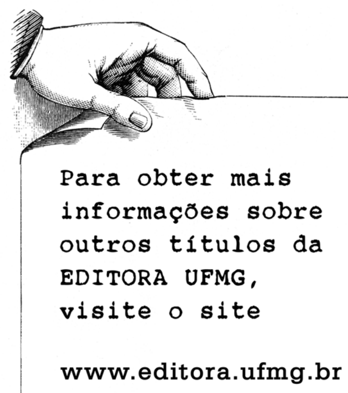
SANTOS, Fabiano; RENNÓ, Lucio. 2004. The selection of committee leadership in the Brazilian Chamber of Deputies. *The Journal of Legislative Studies*, v. 10, n. 1: 50-70.

SANTOS, Wanderley G. dos. 1986. *Sessenta e quatro:* anatomia da crise. São Paulo: Vértice.

SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio. 2006. *Reforma política:* lições da história contemporânea*.* Co-edited with Gláucio Ary Dillon Soares. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

STEIN, Robert; BICKERS, Kenneth. 1994. Congressional elections and the Pork Barrel. *The Journal of Politics*, 56:2, p. 377-399.

TSEBELIS, George. 2002. *Veto players:* How political institutions work. New York: Russel Sage Foundation.



A presente edição foi composta pela Editora UFMG em caracteres Zurich e impressa pela Label Artes Gráficas, em sistema off-set, papel off-set 90 g (miolo) e cartão duo design 350 g (capa), em agosto de 2006.